

· Grandes Temas Constitucionales ·

El sistema penal en la Constitución

Sergio García Ramírez

Secretaría de Gobernación
Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam

El sistema penal en la Constitución

Estudios constitucionales



Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
INEHRM



Secretaría de Gobernación

Secretario de Gobernación
Miguel Ángel Osorio Chong

Subsecretario de Gobernación
René Juárez Cisneros

Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos
Felipe Solís Acero

Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos
Humberto Roque Villanueva

Subsecretario de Derechos Humanos
Roberto Campa Cifrián

Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana
Alberto Begné Guerra

Subsecretario de Normatividad de Medios
Andrés Imre Chao Ebergenyi

Comisionado Nacional de Seguridad
Renato Sales Heredia

Oficial Mayor
Jorge Francisco Márquez Montes



Secretaría de Cultura

Secretario de Cultura
Rafael Tovar y de Teresa



Instituto Nacional de Estudios
Históricos de las Revoluciones de México

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido
Luis Jáuregui
Álvaro Matute
Érika Pani
Ricardo Pozas Horcasitas
Salvador Rueda Smithers
Rubén Ruiz Guerra
Enrique Semo
Luis Barrón Córdova
Gloria Villegas Moreno




Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director
Pedro Salazar Ugarte

Secretario Académico
Francisco Ibarra Palafox

El sistema penal en la Constitución

Sergio García Ramírez
Laura Martínez Breña
Eduardo Rojas Valdez

KGF5402
G38
2016 García Ramírez, Sergio.
El sistema penal en la Constitución/[por] Sergio García Ramírez, Laura Martínez Breña y Eduardo Rojas Valdez; Miguel Ángel Osorio Chong, presentación, Patricia Galeana, Pedro Salazar Ugarte, prólogo, Diego Valadés, México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016

312 páginas (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-47-4, *El sistema penal en la Constitución*

1. Procedimiento penal-México. 2. Reformas constitucionales-México. 3. Historia Constitucional-México. 4. Derecho constitucional I.t. II. ser.

Primera edición, Grandes Temas Constitucionales, 2016.

Producción:
Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-47-4, *El sietema penal en la constitución*

Impreso y hecho en México



Contenido

Presentación

Una constitución es reflejo de su contexto histórico e instrumento indispensable para encauzar y transformar el destino de una nación. Dadas sus cualidades fundantes, que dan forma y estructura a un país, la Constitución es piedra de toque para construir instituciones y normar la existencia de un gobierno representativo.

La historia moderna vio nacer las primeras constituciones formales en el mundo, como la de Estados Unidos en 1787, la de Francia en 1791 y la de Cádiz de 1812. Dichos ordenamientos establecieron Estados liberales que buscaban inaugurar una era de convivencia democrática y protección a los derechos inalienables de las personas.

Como correlato de ese horizonte liberal e inspirados por los ideales de la Ilustración, los constituyentes de Apatzingán incorporaron el principio de división de poderes y el de soberanía nacional a la Carta de 1814. Siguiendo ese mismo espíritu y una vez consumada la Independencia de México, la Constitución de 1824 estableció el pacto federal, otro pilar fundamental para el Estado mexicano, como base de la unidad y la integración del territorio nacional, sus regiones y comunidades.

Los marcos normativos posteriores también buscaron ampliar derechos y garantías para dar respuesta a los retos de su tiempo y de la sociedad mexicana en aquel entonces. Su legado definió el rumbo de México y llega hasta el presente. Los postulados de la Constitución

de 1857, por ejemplo, han tenido vigencia hasta nuestros días, pues con la incorporación de las Leyes de Reforma en 1873 establecieron el Estado laico y secularizaron a la sociedad, avances perdurables en el México del siglo XXI.

La Constitución de 1917, cuyo Centenario hoy celebramos, fue producto de la Revolución Mexicana. Los derechos sociales en ella incorporados en diversos artículos han logrado que la República cuente el día de hoy con instituciones sólidas, que promueven una convivencia más equitativa y un acceso efectivo a la educación, la salud, la vivienda digna y las oportunidades laborales. Su estructura refrendó al federalismo como sustento de nación y a la democracia como forma de vida, y no sólo como régimen de gobierno.

De esta manera, las y los mexicanos trabajamos por un presente y un futuro en el que tengan plena vigencia las convicciones que hacen de nuestro texto constitucional el más fiel testimonio, y la mejor herramienta para seguir ampliando los horizontes de libertad, igualdad y justicia social que nuestra nación anhela y merece.

Miguel Ángel Osorio Chong
Secretaría de Gobernación

Prefacio

Existen diferentes maneras de celebrar un momento histórico. Una de ellas es la de utilizarlo como oportunidad para reflexionar sobre sus causas, características y efectos. Si ese momento histórico está materializado en un pacto constitucional la ocasión se potencia porque las vicisitudes del momento están destinadas a normar las circunstancias del futuro y a influir en otros contextos históricos, políticos y normativos.

Eso ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 que es un momento, un documento y una norma. En esas tres dimensiones recordamos su primer centenario de vigencia y lo honramos con esta serie de publicaciones académicas editadas por la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tres instituciones públicas que unen sus esfuerzos para ofrecer a los lectores una valiosa y original colección de publicaciones conmemorativas en la que se reúnen las plumas de importantes estudiosos e intelectuales interesados en la historia, la política y el derecho.

En estas obras se celebra a la Constitución de 1917 como un momento histórico con antecedentes y particularidades irrepetibles que marcaron la historia de México y del mundo en el siglo XX. La Constitución emerge como el producto de su tiempo y como punto de quiebre que divide la inestabilidad decimonónica de la promesa de modernidad

institucionalizada. Leer sobre los antecedentes del Congreso Constituyente, sobre su contexto y sus debates es útil para conocer al México de aquellos años, pero también para entender lo que los protagonistas del momento deseaban para el país que estaban constitucionalizando. De ahí el valor de los textos de corte histórico de esta serie.

Pero la Constitución también es un documento histórico que fue relevante e influyente para otros países del mundo. En efecto, la Constitución mexicana de 1917 logró amalgamar, por primera vez en la historia del constitucionalismo moderno, a las tradiciones liberal, democrática y socialista en un crisol normativo de difícil ejecución pero de incuestionable valor simbólico. Si a ello añadimos la presencia normativa de figuras de garantía como el llamado "amparo mexicano" podemos comprender por qué el documento constitucional fue objeto de elogio y estudio en otras latitudes y, sobre todo, punto de referencia ejemplar para otros procesos constituyentes. Haciendo honor a una tradición comparativista de viejo cuño en nuestro país, algunos destacados autores de estos ensayos miran a la Constitución desde su trascendencia internacional y nos recuerdan que los grandes textos constitucionales tienen vigencia nacional pero relevancia universal.

En su tercera dimensión —la que corresponde en estricto sentido a su carácter jurídico— las constituciones son normas vinculantes. En esta faceta, en el mundo contemporáneo, las normas constitucionales han venido ganando cada vez mayor relevancia al interior de los ordenamientos a los que ofrecen fundamento y sustento. Durante mucho tiempo fue la fuente legislativa —la ley ordinaria— la que predominaba en el ámbito de la producción jurídica, pero desde la segunda mitad del siglo XX, las constituciones fueron ganando fuerza normativa. De ahí que tenga sentido observar la evolución de la doctrina constitucional y, sobre todo, la manera en la que fue cobrando vigencia el texto constitucional en el sistema jurídico mexicano. El estudio de esa vigencia en las diferentes áreas del derecho nos permite comprender el sentido vinculante que denota la esencia normativa constitucional. Sin esa dimensión —también analizada en esta serie de ensayos— las constituciones serían solamente documentos históricos, valiosos pero incompletos.

El valor de este conjunto de ensayos reside en su carácter conmemorativo pero también —quizá sobre todo— en su valor científico. De alguna manera, el paso del tiempo —la llegada del Centenario— se aprovecha como un pretexto para pensar en el sentido de la constitucionalidad, en la historia del constitucionalismo, en la génesis política y social de una constitución concreta, en el México que la vio nacer y en el país que desde entonces hemos venido construyendo bajo los ojos del mundo.

Por todo lo anterior, en mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam, celebro la publicación de estos textos conmemorativos, felicito y agradezco a los autores de los mismos y me congratulo de esta alianza institucional con la Secretaría de Gobernación y el inehrm que la ha hecho posible. Espero que los lectores disfruten la lectura de cada uno de ellos y, a través de la misma, puedan aquilatar la enorme valía del conjunto.

Pedro Salazar Ugarte
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam

•

La Constitución y sus grandes temas

De los 193 Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México cuenta con la octava constitución vigente más longeva del mundo. Son más antiguas las de Reino Unido (1689), Estados Unidos (1789), Noruega (1814), Países Bajos (1815), Bélgica (1831), Canadá (1867) y Luxemburgo (1868). Si sólo contamos las constituciones republicanas, la mexicana es la segunda más antigua del orbe.

Otras constituciones añosas son las de Argentina y Suiza. Sin embargo, la Constitución argentina de 1853 fue reformada de manera radical en 1994 y en la actualidad se identifica por esta última fecha. Sin duda fue objeto de cambios trascendentes, pero su estructura y numerosos preceptos proceden de la norma liberal de 1853.

Lo mismo sucede con la Constitución suiza de 1874 cuya refundición y reforma dieron lugar a la que ahora es datada en 1999. La Constitución de 1874 fue modificada en alrededor de 150 ocasiones.[1] Al acercarse al siglo de vigencia se consideró conveniente un ajuste completo y, después de treinta años de trabajos, su texto fue refundido en 1999, sin que se le hicieran cambios drásticos al contenido. Mediante ese ejercicio se actualizó su redacción para hacerla más clara y se

1 *Cfr.* Thomas Fleiner, *et al.*, *Swiss Constitutional Law*, Berna, Kluwer Law International, 2005, p. 24.

incorporaron a la norma escrita algunas reglas que operaban de manera consuetudinaria. Aun cuando las novedades fueron pocas en relación con lo que ya se aplicaba. El texto reordenado fue aprobado mediante referéndum como una nueva constitución.

Esas ocho constituciones, como todas en general, han experimentado cambios importantes a lo largo de su vigencia. El hecho de que la británica hunda sus raíces en la Edad Media, la estadounidense proceda del Siglo de las Luces, cinco más hayan sido producidas en el siglo XIX y la mexicana corresponda a los albores del siglo XX, hace que cada una obedezca a un proceso evolutivo distinto, sin que esto afecte la similitud de objetivos: definir los derechos fundamentales y sus garantías, regular las relaciones entre gobernados y gobernantes, y establecer la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

Cada constitución ha obedecido a un patrón de ajustes diferente, adecuado a su propio entorno social y cultural. Hay un rasgo importante que comparten esos sistemas constitucionales con excepción del mexicano: la relevancia constitucional de las resoluciones jurisdiccionales y de las prácticas políticas y administrativas. Han sido factores de acoplamiento con la realidad que generan un puente de intercambios recíprocos con el entorno y que hacen muy adaptativos los sistemas. La base de esa interacción es la confianza en las instituciones y el resultado se traduce en la convergencia de la norma con la normalidad. La excepción mexicana tiene un fuerte ingrediente de desconfianza interpersonal e institucional. Diversos estudios han identificado que en las sociedades más heterogéneas por su composición étnica, religiosa y lingüística el derecho es un factor de cohesión más eficaz que en las sociedades de mayor homogeneidad en esos rubros.[2]

El origen de esas ocho constituciones también presenta similitudes. Está vinculado en la mayoría de los casos con procesos de independencia y en otros a procesos revolucionarios. La Constitución británica está asociada a la Revolución Gloriosa y la de México a la Revolución de 1910; las de Estados Unidos y Canadá a su separación de Gran Bretaña; la de Países Bajos a su independencia y su unión con Bélgica

[2] Paul W. Kahn, *The Cultural Study of Law: Reconstructing Legal Scolarship,* Chicago, The University of Chicago Press, 1999, p. 9 y ss.

como efecto de la derrota de Francia y del Congreso de Viena; la de Bélgica a su escisión de Países Bajos; la de Luxemburgo al otorgamiento de su independencia ante la crisis entre Francia y Prusia.

Una característica compartida por siete de las ocho constituciones es que su desarrollo permitió la consolidación de democracias robustas. Debe tenerse presente que con su adaptación al cambio social y cultural las constituciones fueron incorporando las bases de las libertades individuales y públicas. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con la proscripción de la esclavitud que algunas constituciones habían aceptado en su origen.[3] Otro tanto fue ocurriendo cuando, de manera progresiva, las constituciones depuraron los procedimientos electorales, aplicaron la responsabilidad política de los gobiernos, descentralizaron el ejercicio del poder, otorgaron derechos a las minorías y desarrollaron los sistemas jurisdiccionales, incluidos los de justicia constitucional. En el elenco de las ocho constituciones más antiguas del planeta sólo a la mexicana le falta un tramo por recorrer en materia de instituciones democráticas.

Los textos y las costumbres que integran la Constitución británica han recorrido diferentes etapas. Algunos aspectos proceden de la Edad Media y otros de la época Tudor, pero una de las normas escritas fundamentales es la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*, 1689), algunos de cuyos preceptos continúan en vigor. Entre los textos constitucionales figuran asimismo la Ley de Sucesión (*Act of Settlement*, 1701) y la de Unión con Escocia (*Act of Union with Scotland*, 1707). Otras muchas leyes promulgadas a lo largo de los siglos xix y xx, relativas a la Corona, al Parlamento, a la justicia y al sistema electoral, componen la variada serie de disposiciones formales que, al lado de las informales, integran la Constitución británica.

Aunque la voz *constitución* se utilizaba desde la antigüedad romana y se retomó en la Edad Media, y a pesar de que se identifica a la Carta Magna de 1215 como la primera constitución formal, en realidad el concepto moderno es posterior. Surgió en Inglaterra a raíz de la Revolución Gloriosa y dio lugar a que durante el siglo siguiente en diversas

[3] Véanse los artículos I, sección 9.1 y IV, sección 2.3 de la Constitución de Estados Unidos.

lenguas europeas se adicionaran las voces *constitucional*, *constitucionalismo*, *constitucionalista* y, bastante después, *constitucionalidad*.

En cuanto a la Constitución de Estados Unidos, con excepción de las diez primeras enmiendas que introdujeron un amplio elenco de derechos fundamentales y de la proscripción constitucional de la esclavitud en 1865, todas las demás reformas han correspondido a ajustes institucionales que no han alterado el modelo original. Las modificaciones formales son sólo 27, si bien muchas más han operado a través de las decisiones jurisdiccionales e incluso algunas se deben a las prácticas institucionales. Por ejemplo, las facultades de investigación del Congreso no figuran en la Constitución y son el resultado de decisiones políticas que acabaron siendo aceptadas como parte del sistema de libertades y de responsabilidades que establece la propia norma suprema.[4]

El desarrollo y la adaptación de la Constitución estadounidense obedecen a un procedimiento formal utilizado en Europa continental que se combina con mecanismos consuetudinarios y con la interpretación jurisprudencial. De esta manera la adecuación del texto original se produce sobre todo por medios informales. Esto explica por qué de las cerca de diez mil reformas formales propuestas sólo hayan prosperado veintisiete.[5] Esta clase de reformas requieren el voto favorable de dos tercios de cada cámara y de tres cuartas partes de los congresos locales, aunque también está prevista la posibilidad de una convención susceptible de ser convocada por dos tercios de los estados. Hasta ahora la reforma adoptada de manera más expedita ha sido la 26a., para permitir el voto a partir de los dieciocho años de edad, que entró en vigor en 1971 y cuya ratificación tomó apenas tres meses; en tanto que la siguiente reforma, la 27a., relativa a las percepciones de los legisladores, tomó 203 años para ser ratificada por los estados.

[4] La primera comisión de investigación del Congreso la integró la Cámara de Representantes en 1792 para esclarecer la derrota del general Arthur St. Clair por parte de la tribu Miamis. *Cfr.* John Killian (ed.), *The Constitution of the United States*, Washington, Senado, 1997, p. 86.

[5] Jethro K. Lieberman, *The Evolving Constitution*, Nueva York, Random House, 1992, p. 50.

En el caso de Noruega la constitución tuvo una orientación democrática y social desde su inicio. El artículo 107 disponía la protección de los derechos alodiales, señalando que contribuyen al beneficio del Estado y al bienestar de la población rural. El alodio representaba una importante excepción al régimen feudal de propiedad, por lo que se le conocía como "tierra libre" y, sin duda, suponía un avance social significativo en Europa continental. Aunque la Constitución es monárquica, proscribió la creación de señoríos y baronías a partir de su promulgación. En cuanto al derecho de expresión, el artículo 107 dispone desde hace más de dos siglos que todos pueden hablar de manera franca y libre acerca de la administración y el gobierno.[6]

En el orden político, la Constitución noruega prevé la responsabilidad política de los miembros del gabinete desde 1814 (artículo 5o.), y el Consejo de Estado, equivalente al órgano de gobierno, aprueba las propuestas de nombramientos oficiales (artículo 21). Las normas de mayor desarrollo democrático y social se fueron incorporando de manera paulatina, haciendo de Noruega uno de los mejores ejemplos de una democracia social contemporánea, basada en su prestigiada Constitución bicentenaria.[7]

Países Bajos construyó su Constitución a partir de una amplia experiencia republicana, de descentralización política y administrativa y de independencia del aparato jurisdiccional.[8] El principal objetivo de la Constitución de 1815 fue fundar la monarquía de la casa Orange-Nassau (artículo 24), que contó con un Consejo de Estado que procedía de la época de Carlos V, en 1531, además de la unificación con Bélgica, por entonces perteneciente a Austria. Este fue el diseño territorial adoptado por el Congreso de Viena. En los Estados Generales (parlamento), denominados así desde 1464, se introdujo el sistema bicameral para dar cabida a una Cámara de Notables, cuyos integrantes eran designados por el rey, y otra de base electoral indirecta para auspiciar la

[6] Dominique Pélassy, *Qui gouverne en Europe?*, Paris, Fayard, 1992, p. 132 y ss.

[7] Francis G. Castles, "Scandinavia: The Politics of Stability", en Roy Macridis C. (ed.), *Modern Political Systems. Europe*, New Jersey, Prentice-Hall, 1987, p. 251 y ss.

[8] *Cfr.* Karel Kraan, "The Kingdom of the Netherlands", en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluger, 2004, p. 591 y ss.

representación regional. Pocos años después, en 1823, fue introducido el Consejo de Ministros.

El gran giro democrático de la Constitución neerlandesa se produjo en 1848, al introducir la responsabilidad política de los ministros, la elección directa de la segunda cámara y la elección indirecta de la primera. Asimismo se ampliaron de manera considerable los derechos fundamentales y las atribuciones parlamentarias.

Bélgica se caracteriza por una constitución sucinta y bien redactada. Desde su primera constitución adoptó un sistema liberal en materia religiosa, imponiendo la neutralidad del Estado en la relación con el culto (artículos 14, 15 y 16). En cuanto al régimen de gobierno racionalizó el ejercicio del poder monárquico adoptando el principio de la responsabilidad política de los miembros del gobierno (artículo 63).

La principal tendencia evolutiva de esta constitución está marcada por un federalismo muy dinámico, desencadenado a partir de 1968 con la creación de tres regiones, continuado en 1980 y culminado en 1993 al otorgar a las comunidades y regiones autonomía incluso en materia de política internacional. La Constitución ha sido utilizada como un instrumento eficaz para mantener las bases mínimas de cohesión nacional, absorbiendo con maestría las tensiones que han amenazado con romper la unidad del Estado.[9]

Otra disposición que ha sido esencial para preservar la vigencia de esa norma, que se aproxima a su segundo centenario, es el artículo 198, adicionado en 1993. Conforme a este precepto se facultó al Parlamento para que, sin tener que aplicar el complejo mecanismo de la reforma constitucional, se pudiera proceder a modificar el orden de los preceptos y de sus subdivisiones, e incluso a cambiar la terminología constitucional para darle uniformidad y coherencia. Gracias a esta norma fue posible refundir o reordenar el texto e imprimirle la lozanía de una constitución contemporánea.

De los 139 artículos originales, la actual norma suprema belga pasó a 201. Si se cotejan la antigua y la nueva redacción se verá que son textos distintos en cuanto a su contenido, pero los belgas optaron por no

[9] Véase Marc Verdussen, *La Constitution belge, lignes et entrelignes*, Bruselas, Le Cri, 2004, p. 23 y ss.

interrumpir la permanencia simbólica de su primera constitución. Es un caso de adaptabilidad sin solución de continuidad que ha permitido sortear rupturas traumáticas sin obstaculizar el progreso institucional.

Canadá presenta un caso especial en cuanto a su Carta Magna, pues fue adoptada en 1867 por el Parlamento británico. El *British North America Act* estableció el Estado canadiense con una independencia parcial. El Poder Ejecutivo siguió depositado en el monarca británico y, lo más importante, el Parlamento de Westminster conservó la facultad de reformar el documento constitutivo canadiense. Fue en 1982 cuando cambió el nombre oficial de aquel decreto por *Constitution Act* y cuando, a solicitud del Parlamento canadiense, el Parlamento británico accedió a transferir a Canadá el derecho de reformar su constitución. Esta singular decisión se basó en la exigencia canadiense de *patriar* su potestad constituyente. La expresión *patriation* (*patriación*) fue acuñada en Canadá, en inglés y en francés, en los años setenta del siglo pasado y no existe en ninguna otra lengua. Denotaba la demanda de ejercer la facultad soberana de constituirse por decisión propia.[10]

El peculiar origen de la Constitución canadiense tuvo varias consecuencias. Por un lado el país no cuenta con un documento único que contenga todas las reglas de organización y funcionamiento de los órganos del poder, y además dio lugar a que se desarrollaran costumbres constitucionales en relación con instituciones que no están reguladas de manera formal. Por ejemplo, las figuras del primer ministro federal (*prime minister*) y de los ministros principales (*first ministers*) de las diferentes provincias no aparecían en el texto constitucional de 1867 y en el de 1982 sólo reciben una mención accidental, sin precisar su forma de investidura ni sus funciones.

Al trasladar el poder constituyente ordinario a Canadá se adoptó uno de los más complejos procedimientos de reforma constitucional vigentes en la actualidad.[11] Esto explica que el país tenga una constitución que

[10] Véase Adam Dodek, *The Canadian Constitution*, Toronto, Dundurn, 2013, p. 26 y ss.

[11] Adam Dodek, "Uncovering the Wall Surrounding the Castle of the Constitution: Judicial Interpretation of Part V of the Constitution Act, 1982", en Emmett Macfarlane (ed.), *Constitutional Amendment in Canada*, Toronto Press, University of Toronto, 2016, p. 42 y ss.

procede del siglo XIX, aunque la estructura actual del poder y de sus relaciones con los gobernados diste mucho de ser hoy como fue entonces.

Luxemburgo presenta un caso de reordenación constitucional análogo al belga y al suizo. El texto original es de 1868, que corresponde al de su cuarta constitución formal. La primera fue una carta otorgada en 1841 por el rey de Países Bajos; la segunda en el orden formal fue en realidad la primera adoptada por una asamblea constituyente propia en 1848 y se acopló a la corriente liberal de la época. En 1856 se produjo una recaída monárquica tradicionalista que fue superada de manera definitiva por el establecimiento de la monarquía constitucional en 1868, con la norma suprema todavía en vigor.[12]

Como en el caso de Bélgica, el texto luxemburgués de entonces y el actual difieren en todo. Fueron abolidos los tratados secretos; se estableció el sufragio directo y se le otorgó este derecho a la mujer; se incorporó el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la sindicalización; la educación primaria se volvió obligatoria y gratuita; fue modificada la integración del Parlamento e introducida la representación proporcional; quedó abolida la pena de muerte; se aceptó la autoridad supranacional de los órganos europeos; surgieron la Corte de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, las cámaras profesional y de comercio; y en materia política se transitó de manera paulatina de la monarquía arcaica reintroducida en 1856, para organizar progresivamente un sistema parlamentario moderno. Al igual que en el caso belga, se ha seguido un camino largo que ha permitido construir una constitución nueva sin generar el rechazo por parte de una sociedad de tendencia conservadora.

Como señalé antes, México cuenta con la octava constitución más antigua del planeta, y con la segunda más longeva de un sistema republicano, precedida sólo por la estadounidense. Al acercarse a su Centenario,[13] ha sido objeto de 227 decretos de reforma que han modificado 697 veces 114 de sus 136 artículos. En otras palabras, sólo 22 de sus preceptos permanecen intocados.

[12] Jean Thill, "The Grand Duchy of Luxemburg", en Lucas Prakke y Constantijn A. J. M. Kortmann (eds.), *Constitutional Law of 15 EU Member States*, Deventer, Wolters Kluger, 2004, p. 543 y ss.

[13] Escribo en septiembre de 2016.

Esa circunstancia ha propiciado numerosas opiniones que asocian el número de artículos modificados con lo que tiende a llamarse "parches constitucionales". Si entendemos por "parche" una cosa sobrepuesta que desdice a la principal, la expresión resulta peyorativa e inexacta. Examinando reforma por reforma es difícil encontrar las que puedan considerarse superfluas. Más todavía, una rápida mirada lleva a advertir que sin las reformas introducidas no habría derecho de voto para la mujer, seguridad social, corte constitucional, representación política proporcional, objetividad electoral, igualdad jurídica de mujeres y hombres, vivienda social, acceso a la información, mar patrimonial, ni se habrían actualizado instituciones como las referidas a los derechos humanos, al juicio de amparo, al sistema universitario autónomo, a la tenencia de la tierra, a la distribución federal de competencias, a la organización municipal y a la supremacía del Estado en relación con las iglesias. Son ejemplos de lo que se ha logrado merced a los cambios constitucionales.

El problema de las reformas en México está en la técnica adoptada para procesarlas, que presenta al menos dos problemas: por un lado se pretende la exhaustividad en la redacción de cada reforma, propiciando así un estilo reglamentario dentro de una norma que debería ser muy general; por otra parte esa forma de escribir la Constitución ocasiona a su vez que cada cambio ulterior implique modificar la redacción de numerosos preceptos. Por ejemplo, la reforma de enero de 2016 acerca del régimen jurídico de la Ciudad de México implicó modificaciones en el texto de 52 artículos constitucionales. Esto significa que pese a consistir en una sola reforma, representó casi el 8 por ciento del total de los artículos modificados en 99 años. La reforma al Poder Judicial del 31 de diciembre de 1994 involucró 27 preceptos; la realizada en materia de responsabilidades oficiales el 28 de diciembre de 1982 afectó 15 artículos. Los casos de este género pueden multiplicarse, pero con éstos se muestra que tan solo tres cambios requirieron modificar 94 artículos constitucionales, lo que corresponde al 14 por ciento del total de los registrados hasta ahora.

En un sentido diferente, hay casos como el del artículo 52, que fijaba la base poblacional requerida para elegir a cada diputado federal. Este precepto tuvo que ser adecuado a los datos censales en seis ocasio-

nes, hasta que en 1977 se determinó un número preciso de trescientos diputados de mayoría para integrar la cámara correspondiente, con independencia de la composición demográfica de los distritos.

La escritura de la Constitución ha variado con el tiempo. Durante la primera etapa del periodo de hegemonía de partido las reformas eran muy puntuales; en la segunda etapa, de transición hacia la democracia, las fuerzas opositoras exigieron un mayor desarrollo en el contenido de la Constitución para no quedar expuestas a que el contenido de los acuerdos fuera matizado o incluso modificado por el partido mayoritario, por sí solo, en la legislación ordinaria; la tercera fase se dio cuando el propio partido hegemónico advirtió que se aproximaba el momento de perder la mayoría en el Congreso y tampoco corrió el riesgo de que fuera la oposición quien aprovechara la generalidad de los preceptos constitucionales para decidir sobre la organización y el funcionamiento del poder a través de la ley ordinaria. La transición de una etapa a otra no puede establecerse con precisión cronológica porque corresponde a la adaptación progresiva de estilos de negociación y concertación de acuerdos entre las fuerzas políticas nacionales.

Esa dinámica deformó el contenido de la Constitución y le imprimió una dinámica hasta ahora irreversible, pues en tanto que la norma suprema se ha saturado de detalles, cada vez que se hace necesario un ajuste, incluso menor, tiene que ser reformada y de nueva cuenta se le siguen incorporando otras particularidades que acentúan la distorsión de su carácter de norma general. Esto tiene mucho que ver con la desconfianza que los agentes políticos se profesan entre sí, y que ha acabado por transmitirse también al cuerpo social.[14] Una característica de los sistemas constitucionales más desarrollados consiste en el alto nivel de confianza que las instituciones inspiran, y esto a su vez guarda

[14] Sobre este aspecto pueden verse: Hugo Concha Cantú, Héctor Fix-Fierro, Julia Flores y Diego Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, 2004. La segunda encuesta, de 2011, está disponible en línea: http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/resultados.htm. Véase también Julia Flores (coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos*, en http://www.losmexicanos.unam.mx.

una relación directa con la adhesión espontánea a las constituciones en tanto que son la fuente de esa confianza pública.

Para salir de la dinámica en la que está atrapada la Constitución es necesario un giro radical, si es que se aspira a prolongar su vigencia por un periodo amplio. Es necesario reordenar el texto, pues presenta errores técnicos en cuanto al acomodo de su articulado, agravado con el decurso del tiempo. Sólo por poner un par de ejemplos, un órgano autónomo como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), o una dependencia del Ejecutivo, como la Procuraduría General de la República (PGR), figuran en el capítulo del Poder Judicial. La Fiscalía General, que sustituirá a la Procuraduría, es considerada un órgano constitucional autónomo pero permanece en el capítulo del Poder Judicial.

Además de la reordenación, para colocar su contenido donde corresponde, el texto constitucional requiere de una nueva redacción que facilite su lectura y su reforma ulterior. No debe perderse de vista que las constituciones son normas, no proclamas. Además del rigor normativo, las constituciones requieren un mínimo de permanencia en cuanto a su texto para auspiciar una cultura jurídica que se apoye en el conocimiento de un texto más o menos estable. Esto no implica que se conviertan en normas inamovibles; por el contrario, la fluidez de la vida institucional se facilita por la generalidad de los enunciados constitucionales.

En el caso mexicano la perduración de la Constitución después de su Centenario dependerá de muchos factores, uno de los cuales consistirá en la política y en las estrategias de reforma que se adopten para el futuro. Esto incluye la recomposición de su texto actual,[15] además de los cambios institucionales que hacen falta para que el sistema avance hacia la equidad social y la consolidación de la democracia.

Las ocho constituciones mencionadas aquí, en el orden de su antigüedad, son muy diferentes en la actualidad de como eran al momento

[15] *Cfr.* Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Cámara de Senadores/Cámara de Diputados/Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

de su adopción. Todas, incluidas la británica y la estadounidense, han evolucionado y seguirán haciéndolo porque regulan procesos políticos, sociales y humanos siempre en movimiento. Las constituciones son parte de la cultura y la cultura no se detiene. La interacción entre la norma y la normalidad exige a las reglas una gran plasticidad adaptativa en tanto que las disposiciones constitucionales están en contacto con un entramado de conocimientos, convicciones, costumbres, prácticas, ideologías, creencias, estilos de vida, prejuicios, percepciones, necesidades y expectativas que se recrean de continuo y regulan una pluralidad de contextos locales, regionales, nacionales, internacionales y globales que fluyen de manera incesante.

Las constituciones más adaptables a su entorno son las menos formales, eso explica la longevidad de la británica y en buena medida la de la estadounidense. En la posición opuesta se encuentran las que pretenden agotar todas las formas de organización del poder y de funcionamiento institucional, que a veces llegan al extremo de incluir disposiciones consideradas intangibles. En medio quedan las que combinan reglas más o menos fijas pero dejan espacios de innovación al legislador ordinario, al juzgador y al propio ciudadano, como intérprete activo del ordenamiento, lo que facilita la adaptación progresiva de las normas.

Las constituciones con aspiraciones de perennidad pasan por alto que las sociedades entienden las reglas como un referente que hace previsible y predecible el ejercicio del poder, pero sin inhibir la dinámica propia de la actividad y de la creatividad social.

Las tensiones entre los agentes del poder entre sí, entre gobernantes y gobernados, y entre los gobernados entre sí, exigen reglas que ofrezcan mínimos de certidumbre para prever la conducta ajena y para ajustar la propia, pero no para cancelar ni para dificultar la libertad de la vida personal y colectiva de los miembros de cada comunidad.

Además, los intereses dominantes en cada momento se proyectan hacia una multiplicidad de direcciones y la experiencia dice que no es posible ofrecer respuestas inmutables para todos ellos, porque esos mismos intereses fluctúan. Una de las lecciones que dejó el fracaso de las constituciones comunistas fue considerar que bastaba con atender los intereses de clase. De todas las formas de organización constitu-

cional ésta ha sido la más efímera de la historia, pero no por el simplismo de atribuir su caída a la hipotética sagacidad de los dirigentes conservadores de Estados Unidos, Gran Bretaña y el Vaticano, ni por la suposición de que había que remplazar el hermetismo político por la apertura de los mercados. El problema tampoco estaba en el tamaño del Estado. Lo que sucedió fue que en los países del bloque comunista se quiso utilizar la constitución, que es un instrumento de la libertad, con la pretensión de edificar un orden inamovible.

Los sistemas constitucionales entran en crisis no por ensanchar el tamaño del Estado sino por estrechar el desarrollo en libertad de la sociedad. Las sociedades son tan proteicas que sus instituciones constitucionales no pueden ser inmutables. Los sistemas constitucionales son muy sensibles al contraste que ofrecen la rutina y la concentración del poder, frente a las expectativas de libertad. Son estas expectativas las que transformaron la organización y el ejercicio del poder mediante instrumentos constitucionales.

En la historia de las instituciones políticas se registran periodos prolongados de ejercicio del poder absoluto pero consecuentes con el discurso utilizado. Ahora las contradicciones se han vuelto explícitas. No es lo mismo sustentar sin ambages una teoría del poder absoluto y ejercerlo así, que pretender justificar un poder concentrado con argumentos de apariencia democrática.

Las constituciones organizan el poder y definen su funcionamiento y su relación con sus destinatarios. Entendida en un sentido tan sencillo como ese, toda estructura de poder, incluso la más primitiva, ha tenido siempre una constitución. Las ideas moderna y contemporánea de constitución le atribuyen otras funciones más complejas, porque también regula procesos más intrincados y se dirige a sujetos más preparados. Hoy se trata de regular sociedades abiertas y esto no se puede conseguir con instituciones y con normas cerradas. La textura de la norma tiende a ser tanto más abierta cuanto más lo sea el ámbito plural que vaya a regular. Para un ordenamiento constitucional esto significa que deben construirse enunciados con la precisión necesaria para dar certidumbre y con la amplitud suficiente para dar libertad. El éxito de las constituciones está en alcanzar un diseño que resuelva de manera satisfactoria la ecuación de seguridad con libertad.

La mexicana se sitúa entre las constituciones cuya perduración obedece a su adaptabilidad, a diferencia de las que han fracasado porque optaron por la absolutidad de sus enunciados al pretender regularlo todo y a detalle. Por eso es oportuno formular un llamado de alerta pues de unas décadas a la fecha la Constitución ha propendido a incluir minucias, por lo que va dejando de ser una norma general para transformarse en un catálogo reglamentario con pretensiones de exhaustividad. La paradoja es que se pretende construir los acuerdos políticos duraderos basados en normas constitucionales volátiles.

La Constitución mexicana de 1917 ha pasado por diferentes etapas en lo que atañe a los intereses atendidos. No es posible delimitar los periodos cronológicos pero sí identificar la dominancia sucesiva de esos intereses. En términos esquemáticos, la Constitución ha ido transitando a través de tiempos históricos en los que prevalecieron la reivindicación social, la hegemonía del poder y el pluralismo político, hasta llegar a la etapa actual, menos clara porque se acoge a un discurso dual: el de los derechos humanos y el de los intereses económicos. Además de estas orientaciones, la Constitución también ha fluctuado en cuanto a su aplicación real. Esto se aprecia por los grados variables de nominalidad y normatividad constitucionales por lo que hace a sus diferentes momentos históricos y a las diversas materias reguladas.

Llamo grado variable de nominalidad y normatividad a la circunstancia de que algunos aspectos de la Constitución se han cumplido o se cumplen y otros no. No todo lo verificado en la realidad en un momento determinado lo ha sido siempre, al igual que no todas las omisiones o incumplimientos han sido constantes. Estas oscilaciones entre lo nominal y lo normativo son comunes en la mayor parte de los sistemas constitucionales, pues ninguno está exento de desviaciones transitorias. Lo distintivo de los sistemas constitucionales considerados normativos es que prevalece en el tiempo la regularidad de su aplicación, sin que esto excluya casos o circunstancias en los que se separen la norma y la normalidad.

Por esa razón es tan relevante examinar en detalle cada uno de los aspectos en los que incide la Constitución, para calibrar sus verdaderos efectos. Por lo mismo, para entender lo que ha ocurrido y lo que sucede en trece áreas medulares de la vida institucional se presenta esta

serie excepcional. Los grandes temas constitucionales son examinados a detalle a través de estudios pormenorizados, elaborados en cada caso por experimentados y reconocidos académicos. Aplaudo la iniciativa de Patricia Galeana y que haya convocado a un elenco de colaboradores tan prestigiado para alcanzar ese ambicioso objetivo

En la serie, de la que forma parte este volumen, están tratados los grandes temas de nuestro sistema constitucional y su desarrollo ilustra la forma como se ha ido construyendo nuestro actual panorama constitucional. Los temas dominantes en 1917 fueron los concernidos con los derechos agrario y laboral. En ambos casos hubo que generar nuevas normas y en torno a ellos surgió una orientadora literatura jurídica. Con el tiempo el interés por el derecho agrario decreció, por lo que celebro que ahora sea rescatado y se le dé la dimensión que le corresponde. Estas dos ramas del derecho siguen siendo fundamentales para la vida social del país y la revisión de cien años de experiencia jurídica servirá para iniciar un nuevo y necesario debate acerca del papel que juegan campesinos y trabajadores en un sistema que los ha puesto en un lugar secundario en cuanto a sus prioridades. El combate eficaz a la pobreza debe incluir la revisión del régimen económico y fiscal, y con ello también la situación jurídica de los asalariados.

Como capítulo complementario se desarrollaron en la Constitución diversos preceptos de contenido económico que se agregaron a lo que en forma escueta enunciaron en 1917 los artículos 27 y 28. Hoy existe un marco normativo que se fue incorporando a la Constitución de forma paulatina, cuya sistematización permite advertir sus profundas implicaciones.

Los derechos humanos figuran en el constitucionalismo nacional desde la luminosa construcción promulgada en Apatzingán. Aun así distan de haber alcanzado la plenitud de sus efectos, y buena prueba de ello son los problemas que motivaron la creación de la CNDH y los señalamientos que ese órgano constitucional hace con frecuencia.

Como capítulo especializado de esos derechos y por la trascendencia que tuvo desde que entró en vigor la Constitución, el derecho de la educación ocupa un lugar central en el constitucionalismo mexicano. Hay que tener presente que la primera reforma constitucional, introdu-

cida en 1921, fue sobre esa materia, y que el debate constitucional más encendido en nuestro tiempo sigue siendo sobre ese gran tema.

El derecho penal, que incluye la vertiente penitenciaria, ha sido objeto de cambios de gran repercusión para la seguridad jurídica, la libertad e incluso la vida de los mexicanos. Los cambios constitucionales en esta materia son una constante en el largo y fructífero trayecto de la Constitución, sin que sea posible decir que ya alcanzamos una situación por completo satisfactoria. La experiencia germinal en materia de juicios orales, por ejemplo, suscita muchas dudas y serán necesarias nuevas respuestas que atiendan los aspectos preteridos y corrijan los errores que vayan siendo advertidos.

El derecho municipal tuvo un desarrollo más pausado, entre otras cosas porque la tarea constructiva del municipio tuvo un periodo de maduración muy amplio. El marco normativo construido en 1917 dejó muchos pendientes que el Congreso de Querétaro no tuvo tiempo de abordar, por lo que fueron necesarias las reformas de 1982-83. Aun así, hay numerosos aspectos todavía sin atender, como el servicio civil municipal y las formas eficaces de resolver los problemas de cooperación intermunicipal.

El tema federal, que viene desde 1824, muestra más carencias que fortalezas, entre otras razones porque se mantienen asimetrías muy relevantes, como es el caso del amparo judicial, por ejemplo, y porque no se han removido los residuos del poder caciquil que sigue siendo un lastre para la democracia en México. Otro aspecto relevante es la afectación del principio de igualdad jurídica que resulta de la existencia de tantos órdenes jurídicos en materias tan sensibles como la penal y la civil, como entidades hay. También es llamativa la vetustez del sistema federal en su conjunto, si se le compara con los desarrollos que esta materia ha tenido en otros ámbitos, como el argentino y el canadiense en América, y el austriaco y el belga en Europa, por sólo mencionar unos ejemplos.

La separación de poderes ha tenido en México una lectura restrictiva, con la propensión secular a regatear la relevancia de los órganos de representación política. La Constitución todavía no construye instrumentos adecuados de control político, indispensables en toda democracia consolidada.

Como un tema vinculado con la organización del poder político, también el derecho administrativo ha tenido una evolución relevante. Ésta es una rama del derecho público muy desarrollada desde el siglo xix. No obstante, hay nuevas vertientes que reclaman estudios sistemáticos como el que se incluye en esta serie. Tal es el caso de la proliferación de los órganos constitucionales, cuya presencia repercute en el funcionamiento de la separación de poderes. La gama de esos órganos ha crecido sin que la acompañe una idea rectora que les imprima homogeneidad en su diseño constitucional.

Asociado con la cuestión de la separación de poderes conviene tener presente el progresivo avance de la justicia constitucional. También en este caso se trata de una innovación más o menos reciente si se tiene en cuenta que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales sólo aparecieron entre nosotros en 1995, y que aún nos faltan las cuestiones de constitucionalidad y la acción popular de inconstitucionalidad, para mencionar apenas un par de instituciones por construir.

Entre nosotros los derechos más jóvenes son el electoral y el cultural. El primero comenzó a formularse de manera sistemática a partir de la reforma política de 1977, pero cobró fuerza en la última década del siglo xx al fortalecerse la presencia de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales. Hoy existe ya una sólida escuela mexicana de derecho electoral que es muy apreciada también en el extranjero.

El tema cultural, por su parte, es el de más reciente incorporación al ordenamiento constitucional, de todos los que se abordan en esta serie. Una reforma publicada en 2009 convirtió la cultura en un nuevo derecho que sin duda tendrá un significativo impacto en la vida social del país, igual que en la institucional. Tanto así que en 2016 se produjo la creación de la Secretaría de Cultura en el ámbito del gobierno federal.

La contribución de los distinguidos autores de esta colección la hacen una obra valiosa para conocer el derrotero seguido por nuestro sistema constitucional en áreas medulares para la vida nacional, y también una fuente de consulta necesaria para perfilar el desarrollo previsible de las instituciones públicas.

Como admirador del Constituyente revolucionario de Querétaro, dejo constancia de reconocimiento por lo que en estas monografías aportan los distinguidos académicos César Astudillo, Luis Cacho, José Dávalos Morales, Jorge Fernández Ruiz, Luz Elena Galván Lafarga, Sergio García Ramírez, Jorge Gómez de Silva Cano, Luis Raúl González Pérez, Leonardo Lomelí, Mario Melgar Adalid, José María Serna de la Garza, Armando Soto Flores y Salvador Valencia Carmona. Su valioso trabajo ilustra y abre nuevos horizontes al estudio de la Constitución de 1917.

Querétaro fue el lugar donde culminó la Revolución con la construcción de un sistema social de vanguardia y se convirtió en el punto de partida para otras metas. Muchas se han alcanzado; algunas fueron abandonadas y otras siguen pendientes. La hazaña queretana debe ser valorada en su contexto porque significó el triunfo de una sociedad capaz de hacer una revolución y simbolizó la voluntad de cohesión después de una guerra civil. El lenguaje de los debates fue constructivo y optimista.

En 1857 se configuró el Estado nacional y en 1917 la sociedad soberana. Por eso a lo largo de cien años la Constitución enriqueció sus objetivos y por ende sus contenidos. Sería un error suponer que la Constitución es un libro ya cerrado y que sus cien años denotan vejez. Su texto sigue abierto para dar respuesta a las necesidades de equidad y democracia del país. La experiencia de otros siete sistemas constitucionales muestra que no es necesario prescindir de lo hecho en el pasado para construir lo que se requiere en el futuro.

El dilema de sustituir o renovar nuestra Constitución se puede resolver contestando una pregunta sencilla: ¿hay algo que se quiera y se necesite, que no quepa en la Constitución actual? Por mi parte no tengo duda de que, una vez reordenado, el texto constitucional puede y debe ser actualizado para atender las demandas de equidad y democracia sin exponer a México a un salto al vacío.

Para ahorrarle ese riesgo al país conviene asomarnos a las páginas que siguen porque nuestra historia institucional es más densa e instructiva de lo que a veces se supone. Las vicisitudes de nuestra Constitución son las de un país en busca de soluciones. Demos por buenas las que lo sean y busquemos otras mejores donde las haya, pero no desperdi-

ciemos el trabajo acumulado de tantas generaciones. Por eso al concluir estas páginas pienso en quienes nos precedieron, por lo que nos legaron, y en quienes nos sucedan, por lo que les dejemos. Una cosa es seguir avanzando y otra volver a empezar.

Diego Valadés
Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la unam,
de la Academia Mexicana de la Lengua,
de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa

•

Grandes temas constitucionales

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie "Grandes Temas Constitucionales", en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

La serie es presidida por el estudio preliminar de Diego Valadés, constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, miembro de El Colegio Nacional y presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

La presente introducción a los primeros volúmenes que integran la serie sigue el orden temático establecido por la propia Constitución. Iniciamos con el volumen dedicado a los derechos humanos, de la autoría de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El ombudsman nacional aborda la tras-

cendencia de la reforma de 2011 en la materia, que significa un cambio de paradigma en nuestro sistema jurídico. En ella se exige que todas las autoridades promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos, favoreciendo en todo caso el principio *pro persona* y la progresividad de sus derechos.

Sobre el derecho a la educación, Luz Elena Galván Lafarga, investigadora del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), analiza la evolución que ha tenido el tema educativo en nuestro país desde la Independencia hasta el presente. Estudia los esfuerzos realizados para garantizar este derecho fundamental. Su estudio permite comprender por qué los constituyentes de 1917 transitaron de la libertad de enseñanza de 1857 a la educación laica. La especialista hace, asimismo, el análisis de las diferentes reformas educativas de 1917 a 2012.

La obra sobre derecho cultural fue elaborada por Luis Cacho, director general jurídico de la Secretaría de Cultura. El autor expone el desarrollo de esta garantía en México durante la vigencia de la Constitución que nos rige, sus características y los mecanismos para hacerla efectiva. Nos da asimismo los pormenores del establecimiento de la Secretaría de Cultura creada en el año 2015 y su importancia.

El jurista Sergio García Ramírez, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores y miembro del Seminario de Cultura Mexicana, aborda el entramado del derecho penal a la luz de las últimas reformas constitucionales en la materia. Hace un recorrido por las garantías procesales, la procuración e impartición de justicia, el proceso de reinserción social, las facultades del ministerio público y el desarrollo de sus indagatorias. Destaca los derechos de las víctimas y la reparación del daño, a la vista de la implementación del nuevo sistema penal acusatorio amparado en el principio de presunción de inocencia.

Leonardo Lomelí, exdirector de la Facultad de Economía de la UNAM y actual secretario general de la máxima casa de estudios, es autor del volumen dedicado al derecho económico. Hace el análisis integral de la implementación de políticas de planeación y conducción de la actividad económica nacional, de las finanzas públicas, la distribución del ingreso y la riqueza, a partir de la Constitución de 1917. El

economista incluye las leyes en la materia y las instituciones que de ella han emanado.

Jorge Gómez de Silva Cano, magistrado del Tribunal Unitario Agrario, aborda el derecho agrario, tema central del proceso revolucionario, al que la Constitución dio respuesta. Con la visión desde la práctica de la impartición de justicia en la materia, el especialista nos brinda el panorama de la situación actual del campo en México, y su marco normativo.

José María Serna de la Garza, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y presidente de la sección mexicana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, hace el análisis del federalismo mexicano desde la conformación de nuestro Estado nacional. Estudia las razones por las que prevaleció el régimen federal sobre el Estado unitario, su evolución en las diferentes constituciones y la vigencia de sus principios en la Ley Fundamental. El constitucionalista expone también la situación actual de la supresión del Distrito Federal y su transición a la hoy Ciudad de México a partir del año 2016.

El título dedicado al derecho electoral fue elaborado por César Astudillo, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y ex abogado general de la misma universidad. El constitucionalista nos ofrece un panorama general de la democracia mexicana. Refiere la evolución de los derechos políticos, los ciclos de reformas electorales de 1963 a 2014, la organización y proceso de las elecciones, los delitos y justicia electoral. Estudia también a los partidos políticos, las candidaturas independientes, la democracia participativa y el modelo de comunicación político-electoral. Por último, hace el análisis de los temas pendientes: la propaganda gubernamental, segunda vuelta electoral, revocación de mandato y la urna electrónica.

Mario Melgar Adalid, constitucionalista y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, ex coordinador de Humanidades de la UNAM, estudia la separación de poderes. Aborda el tema desde sus orígenes y sigue su evolución en la historia constitucional de México, como principio fundamental de un régimen democrático, que evita la concentración del poder. Expone la necesaria colaboración que debe existir entre los poderes. Concluye con el análisis de la situación que prevalece actualmente en la designación de ministros de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de consejeros de la Judicatura Federal, de jueces de distrito y magistrados de circuito, así como sobre el fiscal general de la República.

Jorge Fernández Ruiz, publicista coordinador del área de Derecho Administrativo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, integra el volumen dedicado precisamente al derecho administrativo. Estudia la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar servicios a la ciudadanía a través de los entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados. Asimismo, expone lo relativo a procedimientos y contratos administrativos, el patrimonio del Estado y el empleo público.

La obra sobre el derecho procesal constitucional fue coordinada por Armando Soto Flores, constitucionalista, jefe de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. En ella se exponen las instituciones que comprenden la justicia constitucional. Entre ellas destaca el juicio de amparo, que constituye el principal medio que tenemos los gobernados para protegernos de cualquier violación a nuestros derechos. Se exponen también los procedimientos que deben seguirse para la solución de las controversias que se suscitan entre particulares, y de particulares con el Estado y entre órganos del Estado.

Salvador Valencia Carmona, constitucionalista, ex rector de la Universidad de Veracruz y actual investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, elaboró el volumen dedicado al municipio libre. Hace el estudio de la célula básica del Estado así como de su organización política y administrativa. Analiza la personalidad jurídica del municipio a partir de 1917, su fortalecimiento como autoridad inmediata y más cercana a la ciudadanía, su autonomía administrativa y financiera.

El derecho laboral es abordado por José Dávalos Morales, laboralista, ex director de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual catedrático de la misma. Edificado sobre una de las demandas más sentidas de la población durante la Revolución Mexicana, los derechos de los obreros llevaron a la elaboración del título sobre Trabajo y Previsión Social, que diferenció a la Constitución de 1917 de la de 1857. El artículo 123, junto con el 27 constitucional, respondió a las demandas

del proceso revolucionario y puso a la Constitución mexicana a la vanguardia del mundo en la materia, al incorporar los derechos sociales en el texto constitucional.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie "Grandes Temas Constitucionales" que forma parte de la colección "Biblioteca Constitucional", creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.

Hacemos público nuestro reconocimiento a los autores por su invaluable colaboración. Así como a la Secretaría de Gobernación y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por haber hecho posible la publicación.

Patricia Galeana
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

•

Abreviaturas

ACF.	Acta Constitutiva de la Federación, 1824.
ACR.	Acta Constitutiva y de Reformas, 1847.
Apat.	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, 1814.
AR.	Acta de Reformas (Otero), 1847.
BAR.	Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, 1853.
BC.	Bases Constitucionales, 1835.
BO.	Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843.
Cádiz.	Constitución Política de la Monarquía Española, 1812.
CuartaLC.	Cuarta Ley Constitucional, 1836.
C17.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto original.
C24.	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.
C57.	Constitución Política de la República Mexicana, 1857.
EPI.	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1864.
EOP.	Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856.
ER.	Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, 1813.
LC.	Leyes Constitucionales, 1836.
PC.	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823.

PC16.	Proyecto de Constitución, 1916.
PC56.	Proyecto de Constitución, 1856.
PI.	Plan de Iguala, 1821.
PR.	Proyecto de reforma, 1840.
PrimeraLC.	Primera Ley Constitucional, 1836.
Proy. May.	Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (proyecto mayoritario), 25 de agosto 1842.
Proy. Min.	Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (proyecto minoritario), 26 de agosto 1842.
QuintaLC.	Quinta Ley Constitucional, 1836.
RI.	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822.
Seg. Proy.	Segundo Proyecto de Constitución, 2 de noviembre 1842.
Segunda LC	Segunda Ley Constitucional, 1836.
SéptimaLC	Séptima Ley Constitucional, 1836.
SextaLC	Sexta Ley Constitucional, 1836.
TerceraLC	Tercera Ley Constitucional, 1836.

Nota preliminar

Sin perjuicio de la información y los comentarios que figuran en otras partes de esta obra, es conveniente dar al lector una breve noticia preliminar sobre la circunstancia en la que aquélla aparece y el objetivo al que sirve, noticia que también atiende al propósito de expresar reconocimientos y gratitudes hacia quienes han impulsado este trabajo o contribuido a su culminación.

Diré primero, por lo tanto, que la invitación para emprender el examen de la materia penal en la Constitución General de la República —a través de un panorama que también abarca las leyes fundamentales anteriores a 1917— provino de la doctora Patricia Galeana, académica distinguida y cordial amiga, competente directora del Instituto de Estudios Históricos de las Revoluciones Mexicanas y secretaria ejecutiva del comité constituido para la celebración del centenario de nuestra ley suprema.

La doctora Galeana, con talento y energía que admiro, ha conducido antes de ahora diversas investigaciones acerca de los textos que han presidido —o acompañado— la vida de la República. Hoy impulsa este nuevo capítulo de una persistente reflexión sobre el constitucionalismo mexicano y su siempre complejo —por decirlo de alguna manera— traslado a nuestra inquieta realidad: un largo camino poblado de contingencias, que debe ser bien conocido y comprendido para abrir con acierto las etapas que nos aguardan. Desde las horas del alba —antes de

la Carta de 1824— hasta este momento, poblado de luces y sombras, ha corrido mucha agua bajo el puente. Mucha más correrá.

En la elaboración de este texto colaboraron conmigo dos jóvenes juristas, mis colegas: Laura Martínez Breña, coautora de otras obras en las que ambos trabajamos —*El poder jurisdiccional en México: dos siglos (1810-2010)* (2014), así como *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos* (2014)—, y Eduardo Rojas Valdez, asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México —hogar académico de los tres—, que tiene en su haber publicaciones valiosas y avanza con notable vocación en el desempeño del investigador.

Además de haber participado en el conjunto de este libro, Martínez Breña y Rojas Valdez hicieron aportaciones específicas que me complace mencionar. Martínez Breña llevó a cabo, para la versión anterior de la obra —que adelante explicaré—, el seguimiento de lo que denominamos trayectoria de los preceptos constitucionales, a partir del Decreto de Apatzingán y la Constitución de Cádiz; este itinerario de normas contribuye a reconocer desarrollos y tendencias de los temas que aquéllas presidieron o actualmente regulan. Rojas Valdez elaboró el apéndice en el que se sigue el curso de los preceptos que integraron la versión original de la Constitución de 1917, profusamente reformados —acaso demasiado, en mi concepto— entre aquel año y septiembre de 2016.

Esta contribución al libro logra un interesante resultado, que el lector y el investigador apreciarán: por una parte, permite seguir el curso de los temas penales desde 1812 hasta la Constitución de 1917 a través de la trayectoria de los preceptos que aquéllos abarcan; y en seguida facilita examinar ese mismo curso, en su siguiente y larga etapa centenaria, a partir de la carta de Querétaro. En una nota al apéndice sobre esta última porción del desarrollo penal constitucional se proporcionan los datos que explican el método seguido para la elaboración del apéndice mismo y se anuncia, en cada caso, el contenido de los preceptos, respetando la heterogénea y a menudo asistemática formulación constitucional.

Dije que existe una versión anterior de este libro. Se trata, en realidad, de un primer ensayo de presentación del tema penal recibido en la Constitución de la República, que en la presente edición se ha revisado

y ampliado considerablemente y por ello constituye, en rigor, una obra nueva. En 2010 el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM me encomendó la coordinación de una obra de notables proporciones y pertinencia —en el contexto de aquel año— en torno a la evolución bisecular del orden jurídico mexicano. En esa obra colectiva, publicada bajo el título de *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, participó un centenar de tratadistas, expertos en sus respectivas disciplinas.

El ambicioso análisis histórico-jurídico emprendido entonces se desplegó en ocho volúmenes, coeditados por la Casa Porrúa y la UNAM. De aquéllos, el séptimo —coordinado por la doctora Olga Islas de González Mariscal— se destinó al estudio del régimen penal, y en este marco apareció mi propio artículo sobre *El sistema penal constitucional*. En éste se halla, pues, el cimiento de la obra que ahora ofrecemos, reiniciada en 2015 y concluida en 2016, víspera de la obligada conmemoración de 1917: de un texto supremo, de una asamblea constituyente revolucionaria y de una "toma de posición" que es necesario recordar: en favor de los derechos del individuo, de la soberanía popular, de la intención democrática y social del Estado mexicano. Así iniciamos el siglo XX.

En lo que toca a la presente obra, las fuentes utilizadas aparecen a pie de página, siguiendo los lineamientos establecidos a este respecto por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es oportuno mencionar que la mayoría de las referencias a textos constitucionales, iniciativas, dictámenes y deliberaciones provienen, como se indica en cada caso, de una fuente a la que frecuentemente se recurre para este efecto: *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Sin embargo, las referencias a los textos constitucionales generados por las reformas más recientes tienen en general una fuente distinta, de fácil acceso para quienes se interesan en conocer la trayectoria de las reformas. En estos casos se ha recurrido a las páginas de internet de las cámaras del Congreso de la Unión o a otras fuentes electrónicas, que se indican, igualmente, a pie de página.

No dejé de decir entonces —ni dejo de reiterar ahora— que el sistema penal refleja, con especial fidelidad, el tono de nuestras pretensiones en un espacio del orden jurídico que reviste la mayor importancia para la vida de la Nación y, ciertamente, para la de sus integrantes.

En aquélla se localiza el severo encuentro, del que a menudo me he ocupado, entre el Estado —Leviatán, investido de fuerza y poder— y el individuo —sólo amparado por los derechos y las libertades de los que es titular nominal—. No podría existir escenario más colmado de riesgos para la vida humana y el encumbrado valor de la justicia, que con frecuencia declina.

Dijo Luigi Ferrajoli, con razón, que la fragua de las ideas penales de los siglos XVII y XVIII lo fue también del Estado de derecho;[1] las señales que aquéllas produjeron también operaron —entre otros factores— como guía para la marcha de éste. Así fue y así es: el orden penal sigue recibiendo e impulsando, de la manera que le caracteriza, el desenvolvimiento de la sociedad política; es un espejo en el que la sociedad se puede mirar y reconocer. Y no me refiero apenas, por supuesto, al orden penal formal, que figura en el discurso oficial y en las normas positivas, sino también —y quizás sobre todo— a la práctica punitiva.

Quien se interne en estas páginas —con mi gratitud como compañía, por dedicar algunos minutos a lo que Martínez Breña, Rojas Valdez y yo hemos dedicado muchas horas y frecuentes deliberaciones— hallará el genio y la figura de una serie inquietante de personajes del escenario punitivo. Aquí desfilan el proyecto penal de la sociedad y el Estado: un proyecto autoritario o democrático, impulsado por vientos diversos; la definición de las más graves infracciones, que por ello han merecido —con o sin razón suficiente— la calificación de delitos; el perfil del infractor, el delincuente, el criminal, al que en ocasiones se designa y trata como "enemigo"; el arsenal de las penas y medidas de seguridad, entre aquéllas la muerte y la prisión, tan socorrida; el sistema de enjuiciamiento, que alguna vez legalizó —no podría decir legitimó— métodos inhumanos en aras de investigar y esclarecer delitos y responsabilidades; y los personajes de estos dramas, huéspedes de la Constitución, protagonistas de lo que llamamos —con grave compromiso— la "justicia penal": desde el gendarme hasta el carcelero, pasando por el fiscal, el defensor, el tribunal.

[1] *Cfr.* Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, 10a. ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Alfonso Ruiz Miguel, Juan Carlos Bayón Mohino, Juan Terradillas Basoco y Rocío Cantarero Bandrés, Madrid, Trotta, 2011, pp. 24, 93 y ss.

En el paisaje que este libro expone —tal es su intención— quedan de manifiesto las diversas etapas que ha cubierto la criminalidad en México, desde la acción de las bandas y gavillas que operaron en la ciudad y en el campo cuando despuntó la República, hasta los "modernos" grupos criminales, descendientes directos de aquéllas. En el mismo desarrollo se verá la marcha del sistema penal, que con frecuencia ha querido combatir el fuego con fuego, el crimen con crimen, el desenfreno con desenfreno: sea por obra de una ley desacertada, sea por obra de una práctica injusta y desviada. Vuelvo a citar a Ferrajoli cuando señala —y claro está que no se refiere a México, sino a la historia universal de la justicia penal— que los costes de ésta suelen ser más elevados que los que trae consigo la criminalidad.[2]

En todas las cartas fundacionales de la sociedad moderna, o mejor dicho, del Estado de derecho que se dispone a brindar amparo y protección a esa sociedad y a sus aspiraciones democráticas, figuraron numerosas disposiciones sobre justicia penal. Su signo y su abundancia revelan la preocupación de los legisladores demócratas por asegurar, sobre un solar incierto, aquel amparo y aquella protección.

A las normas internas que florecen bajo la tradición liberal y democrática que surge al cabo del siglo XVIII, se agregan hoy —fruto de nuevas y dolorosas experiencias, y de afanes vigorosos por rescatar la justicia y la libertad— los mandamientos que se localizan en el Derecho internacional de los derechos humanos, cuya presencia se ha fortalecido en México a la luz de la reforma constitucional de 2011.

En los años más recientes hemos presenciado un "hervor" reformista que seguramente proviene de nuestras reiteradas inconformidades, nuestras esperanzas frustradas, nuestros más imperiosos anhelos. Esa impaciencia legislativa, que genera reformas verdaderamente torrenciales —aunque no todos los torrentes fecundan verdaderamente la tierra— se ha mostrado en la copiosa reforma constitucional de los últimos años, a la que no vacilo en aplicar la calificación de "torrencial", seguida de quehaceres reglamentarios que recogen e incrementan el torrente.

Al examinar estos procesos desbordantes, acude a la mente la expresión que Zagrebelsky aplica a los febriles emisores de normas se-

2 *Cfr. Ibidem,* pp. 247 y ss.

cundarias: "legislador motorizado".[3] Y en el torrente se ha movido, con fuerza propia, constante, insólita, la reforma penal constitucional, a través de disposiciones indispensables o dispensables, felices o desafortunadas, en las que ocasionalmente se alojan transacciones entre el autoritarismo y la democracia.

En realidad —a mi juicio, que desde luego puede resultar erróneo— el torrente reformista, que va mucho más allá de la mera forma, ha producido una nueva Constitución. No me refiero solamente a la aparición, en vivo contraste con el texto adoptado en 1917, de un ordenamiento constitucional desmesurado, en ocasiones oscuro y contradictorio —que han señalado algunos juristas ameritados, con Diego Valadés y Héctor Fix-Fierro al frente—, sino también a la presencia de un régimen constitucional que ha sometido a revisión banderas y aspiraciones, proyectos y definiciones —esto es, decisiones políticas fundamentales— recogidas por el constituyente popular de Querétaro y desenvueltas o reelaboradas por el poder revisor de la ley suprema en muchas andanzas a lo largo del siglo XX. Pero no es este el lugar para emprender el comentario del gran giro constitucional que hemos experimentado, y del que acaso —o ciertamente— veremos en los años del futuro inmediato.

Dejo, pues, el tema constitucional general y me concentro en el penal constitucional, objeto de esta obra. El observador de la marcha histórica de nuestras constituciones advertirá que las reformas de tiempos pasados fueron escasas, como si la sociedad y el Estado, cada quien por sus motivos, hubieran reposado satisfechos con el régimen provisto por los redactores de las leyes fundamentales. Así sucedió con la carta de 1857, que incorporó escasas reformas en el medio siglo que duró su vigencia, pese a las profundas contradicciones que prevalecieron entre la Constitución y la vida de la República y de sus sufridos ciudadanos.

La carta de 1917 —oriunda del trabajo y la pasión de un Congreso estupendo, que merece y no siempre obtiene el mayor reconocimiento— acogió pocas reformas de materia penal en las primeras décadas de vigencia. Los cambios aumentaron en los años sesenta del siglo pasado y se han multiplicado —una vez más: la reforma "torrencial"— en la

[3] Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia,* trad. de María Gascón Abellán, Madrid, Trotta, 1995, p. 39.

conclusión del siglo xx y el inicio del xxi. Seguramente han operado en el ánimo inquieto del poder revisor la inseguridad rampante y la insatisfacción generalizada con la justicia penal. En este libro se mencionan —no me atrevo a decir que se analizan— estas reformas copiosas: una por año, al menos, en el periodo más reciente: hervor legislativo, incontenible, reflexivo o no, pertinente o no, pero determinante, al fin y al cabo, de un sistema penal distinto desde el peldaño constitucional hasta el plano de la más modesta ordenanza municipal.

Concluyo. Hemos pretendido, como muchos otros mexicanos, renovar nuestra convicción en el orden jurídico —a condición de que se inspire en los valores de más alto rango y preserve la dignidad humana— como método para conducir la existencia, prevenir los conflictos, resolver los litigios. Al refrendar esta convicción también expresamos nuestro aprecio y respeto por el Constituyente revolucionario que laboró en el último mes de 1916 y el primero de 1917, y depositó en el texto de Querétaro sus honradas expectativas, alimentadas por el movimiento armado que precedió su tarea parlamentaria y que no terminaría cuando esa tarea concluyera en un acto de proclamación solemne, cuyo centenario estamos recordando.

Ese Congreso se integró con representantes populares que le dieron un aire efectivamente revolucionario. No respondió, en absoluto, al modelo de una Constitución de profesores —que tiene su propio y excelente lugar en la historia—, sino al ímpetu de lo que Octavio Paz ha reconocido como el movimiento popular más profundo en la vida de México, que puso en marcha energías acumuladas durante varios siglos. Esas energías se hallan en vela, aguardando el ingreso a la tierra prometida; en ese punto se encuentran los temas de la justicia, y entre éstos, los más inquietantes, los que revisten mayor urgencia, los que traen consigo los más severos agravios y las más vivas respuestas: los temas de la justicia penal, que ahora examinaremos desde la reveladora perspectiva del desarrollo constitucional.

Ciudad Universitaria, *septiembre de 2016*

•

Capítulo I

Propósito y desarrollo

Este trabajo que, como ya se mencionó, en su versión original forma parte de una importante obra colectiva que se propuso conmemorar el inicio de la Independencia y la Revolución[1] —dos etapas de un largo proceso inconcluso, a menudo interrumpido o contenido— ha sido enriquecido y actualizado para rememorar otro acontecimiento importante en la vida de nuestro país: el centenario de la Constitución Política de 1917. De esta forma se agrega a la tarea editorial convocada por la doctora Patricia Galeana, a quien agradezco su amable invitación.

Mi intención actual —que comparten los abogados Laura Martínez Breña y Eduardo Rojas Valdez, a cuya participación me he referido en la "Nota preliminar"— es ofrecer un panorama de la regulación y evolución del sistema penal constitucional mexicano hasta septiembre de 2016, fecha de corte en la elaboración del presente estudio. Lo emprenderé a la luz de las leyes supremas que rigieron la vida de la República —con mayor o menor vigencia efectiva—[2] y de los numerosos

1 Esta obra, denominada *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, promovida por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y publicada en 2010 por la Universidad y la Editorial Porrúa, constituye una revisión sistemática sobre el desenvolvimiento del derecho patrio entre 1810 y 2010, que provee un amplio horizonte de información elaborado por numerosos juristas. La versión original de este trabajo se encuentra en el tomo VII —de los VIII que conforman la obra— dedicado a la materia penal, bajo el título de "El sistema penal constitucional", pp. 1-93.

2 Constitución Política de la Monarquía Española, 1812 (Cádiz); Elementos Constitucionales circulados por el Sr. Rayón, 1813 (ER); Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, Apatzingán, 1814 (Apat.); Constitución Federal de los

proyectos correspondientes,[3] sin dejar de lado ciertos documentos relevantes[4] y los ordenamientos fraguados para presidir los hipotéti- cos "imperios" de los que también da cuenta nuestra historia.[5]

Me atengo al supuesto de que las leyes fundamentales son el marco para el establecimiento de las principales relaciones entre el ser humano y el poder público (sin perjuicio del régimen acogido en otras regulaciones, a partir de la Constitución); de que los derechos humanos —entre los que cuentan, profusamente, los derechos del individuo sujeto a la potestad penal del poder público— son la "base y (el) objeto de las instituciones sociales", como señaló José María Lozano,[6] y el eje de la ley suprema, que dijo Emilio Rabasa en su estudio sobre la carta del 57;[7] de que en el conjunto de aquellas relaciones sobresalen

Estados Unidos Mexicanos, 1824 (C24); Bases Constitucionales, 1835 (BC); Leyes Constitucionales, 1836 (PrimeraLC, SegundaLC, TerceraLC, CuartaLC, QuintaLC, SextaLC, SéptimaLC); Bases Orgánicas de la República Mexicana, 1843 (BO); Acta Constitutiva y de Reformas, 1847 (ACR); Constitución Política de la República Mexicana, 1857 (C57), y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917 (C17). Las "trayectorias" de preceptos en proyectos y constituciones que se mencionan a lo largo del trabajo fueron elaboradas por Laura Martínez Breña.

3 Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, 1823 (PC); Acta Constitutiva de la Federación, 1824 (ACF); Proyecto de Reforma, 1840 (PR); Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana —proyecto mayoritario—, 1842 (Proy. May.); Voto particular de la minoría de la Comisión, 1842 (Proy. Min.); Segundo Proyecto de Constitución, 1842 (Seg. Proy.); Acta de Reformas —Voto particular de Otero—, 1847 (AR); Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, 1853 (BAR); Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, 1856 (EOP); Proyecto de Constitución, 1856 (PC56) y proyecto presentado por el Primer Jefe, Venustiano Carranza, 1916 (PC16).

4 Plan de Iguala, 1821 (PI).

5 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, 1822 (RI), y Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865 (EPI).

6 Lozano, José María, *Tratado de los derechos del hombre. Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre conforme a la Constitución de 1857 y a la Ley Orgánica de Amparo de Garantías de 20 de enero de 1869*, Ed. facsimilar, México, Senado de la República, 2007, pp. 142-143. Sobre la ley fundamental y su propósito, un apreciado tratadista mexicano recordó que "el poder —la autoridad política— debe servir a las personas y reconocer, postular y garantizar los derechos del hombre y por ello crear un orden jurídico y social que informe la vida toda y permita y favorezca el libre desenvolvimiento de dichas personas, de acuerdo con su propia vocación social e individual". Noriega C., Alfonso, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917,* México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, p. 110.

7 Quizá "no haya en la legislación constitucional mexicana hecho más importante que la adopción de los derechos del hombre, ni evolución más completa ni más necesaria que

las concernientes al delito, al delincuente y a las consecuencias jurídicas de la conducta ilícita, porque expresan la máxima afectación de los derechos y las libertades individuales;[8] de que el sistema penal limita la libertad, pero también "crea libertad", en palabras de Jescheck,[9] o bien, de otra manera: el derecho penal se halla simultáneamente legitimado y limitado por los derechos del hombre;[10] de que la ley suprema consagra, explícita o implícitamente, los valores y principios cuya tutela provee el sistema penal con especial acento;[11] y que, en virtud de todo lo anterior, la Constitución es el "fundamento y punto de partida" de la ley penal, que "determina las bases del *ius puniendi* y previene las garantías de seguridad jurídica".[12]

Con este fundamento se puede sostener —siempre en términos relativos, caminando sobre tierra movediza— que las disposiciones constitucionales ofrecen un testimonio calificado sobre la vida de un pueblo —o acerca de las andanzas de la nación y del Estado, si se prefiere decirlo de este modo—, sus problemas cruciales, las soluciones que pretende, las necesidades que padece, las expectativas que lo impulsan. En el curso, hay infinitos tropiezos. En nuestra tradición jurídica —como en otras, obviamente— ha quedado en relieve la condición "afianzadora" o "reveladora" de la legislación penal: lo primero, para consolidar

la que ella debía producir en toda la obra legislativa". Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 75.

8 "La verdadera sanción de las leyes políticas —señaló Alexis de Tocqueville— se encuentra …en las leyes penales", por lo que "el hombre que juzga al criminal es, pues, realmente, el amo de la sociedad". Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 274.

9 Jescheck, Hans-Heinrich, *Tratado de Derecho penal. Parte general*, trad. de S. Mir Puig y F. Muñoz Conde, Barcelona, bosch, 1982, p. 5.

10 *Cfr.* Delmas-Marty, Mireille, "Les processus d'interaction", en Varios, *Les chemins de l'harmonisation pénale/Harmonising Criminal Law*, Delmas-Marty, Mireille, Pieth, Mark et Sieber, Ulbrich (dirs.), Lelieur, Juliette (coord.), Paris, Societé de Législation Comparée, 2008, p. 429.

11 "Si el sistema penal está vinculado a la protección de intereses relevantes por exigencia constitucional, dichos intereses han de tener necesariamente un reconocimiento —más o menos explícito— en la propia Constitución". García Rivas, Nicolás, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Ed. de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1996, pp. 43 y ss.

12 Malo Camacho, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 2013, pp. 141 y 142.

—a sangre y fuego, si es preciso— un estado de cosas; lo segundo, para brindar testimonio sobre el talante de la sociedad y el Estado: si democrático, si autoritario.

Esto último consta, rotundamente, en la obra de Cesare Beccaria, entre los reformadores universales de los que tuvo noticia nuestra República en ciernes:[13] "en caso de haber una exacta y universal escala de las penas y de los delitos, tendríamos una común y probable medida de los grados de tiranía y de libertad y del fondo de humanidad, o de malicia, de todas las naciones".[14]

En sentido semejante se pronunció el hispano-mexicano Manuel de Lardizábal y Uribe —reivindicado por Guipuzcoa y por Tlaxcala—[15] en los años previos al furor insurgente en América: "Nada interesa más a una nación que el tener buenas leyes criminales, porque de ellas depende su libertad civil y en gran medida la buena constitución y seguridad del Estado. Pero acaso no hay una empresa tan difícil como llevar a su entera perfección la legislación criminal".[16] En su hora, coincidió Mariano Otero, conocedor profundo de las desgracias nacionales y de las respuestas penales: "la legislación criminal …es a la vez el fundamento y la prueba de las instituciones sociales".[17] Otros expondrían, en la sucesión de muchos años, las mismas ideas.

Todo ello se refleja, de alguna manera, en los textos constitucionales y en los anhelos depositados en proyectos y trabajos preparato-

[13] Sobre la influencia del pensamiento de Beccaria en América, sobre todo en México, véase mi artículo: "Beccaria en nuestra América", *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, segunda época, vol. XX, julio-diciembre 2014, pp. 285-321, así como mi libro *Los reformadores. Beccaria, Howard y el Derecho penal ilustrado,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Tirant Lo Blanch-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Beccaria, César*, De los delitos y de las penas*, 2a. ed., trad. de Juan Antonio de las Casas, con estudio introductorio de Sergio García Ramírez *Beccaria: el hombre, la circunstancia, la obra*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 226.

[15] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, *Las moradas del poder*, México, Seminario de Cultura Mexicana, 2000, pp. 93 y 94.

[16] *Lardizábal y Uribe, Manuel de, Discurso sobre las penas*, 1a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1982, t. III. El nombre completo de la obra es *Discurso sobre las penas contraído a las Leyes Criminales de España, para facilitar su reforma*.

[17] Otero, Mariano, "Indicaciones sobre la importancia y necesidad de la reforma de las leyes penales", en *Obras*, México, Porrúa, 1967, t. II, pp. 653 y 654. En esta reunión de los escritos de Otero, figura un amplio estudio debido a Jesús Reyes Heroles.

rios. La exploración de los resultados no corresponde, por supuesto, solamente al Derecho constitucional o al Derecho penal. La historia, la política y la sociología concurren a presentarlos; pero el jurista puede y debe confrontar las pretensiones depositadas en la norma con la realidad estricta. Este diagnóstico califica la obra del Estado y permite ensayar pronósticos.[18] Recojamos la advertencia de un antiguo maestro: "Todo historiador debiera ser jurisconsulto y todo jurisconsulto debiera ser historiador".[19] Sabemos que la práctica suele contrariar al Derecho: ¿cómo no saberlo en un país donde el mayor énfasis se puso —casi como artículo de especial pronunciamiento, para asegurar la paz— en el dogma de "acátese, pero no se cumpla"[20] la ley?

En el presente trabajo no revisaré los proyectos y las leyes supremas, en su orden histórico, sino los grandes temas que poblaron la experiencia y la imaginación de los legisladores, porque previamente habían cautivado la exigencia del pueblo —aunque las cosas pueden ocurrir de otra manera—, y por lo tanto ofreceré al lector, cuya compañía solicito y cuya benevolencia aguardo, un paisaje de los asuntos y los personajes que acudieron a la formación del orden jurídico penal mexicano[21] en el plano constitucional.

Esos temas y personajes son, en definitiva, los protagonistas formales de aquel orden jurídico, que solemos confinar, erróneamente, en el examen de las normas, sin emprender el estudio de su animación en la vida real. Valdría recordar la reflexión de Calamandrei en torno

[18] A la sociología jurídica "le interesa la eficacia en función de la validez"; atiende la función del control social del orden jurídico"; "el punto de partida de la sociología son los hechos; el de la jurisprudencia son las normas". "Puede estimarse que es un problema sociológico investigar las causas por las que un orden jurídico es generalmente eficaz y un problema jurídico el relativo al fundamento de la fuerza obligatoria del orden jurídico". Bonifaz Alfonzo, Leticia, *El problema de la eficacia en el Derecho*, México, Porrúa, 1993, p. 51.

[19] Ortolan, *cit.* Gamboa, José M., *Leyes constitucionales de México durante el siglo* XIX, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901, p. 58.

[20] *Cfr.* Ots Capdequí, José María, *Historia del Derecho español en América y del Derecho indiano,* Madrid, Aguilar, 1969, pp. 89-90.

[21] Como anteriormente señalamos, la trayectoria constitucional de los temas examinados en este libro se recoge en notas a pie de página, bajo la expresión "trayectoria". El lector podrá remitirse a las referencias contenidas en dichas notas conforme a las siglas mencionadas previamente (*supra*, nn. 2-5) y los artículos correspondientes señalados entre paréntesis en cada una de ellas.

al proceso: éste "no es como lo ha previsto el legislador en abstracto, sino como lo hacen vivir, como lo "representan" (en el sentido teatral de la palabra) los hombres, jueces y justiciables, que participan en él en concreto, y que no son muñecos construidos en serie…".[22]

A un lado de aquellos protagonistas formales se halla, pues, el protagonista material: el pueblo mismo, como destinatario colectivo del sistema penal, y los individuos que lo integran, a título de justiciables o ajusticiados particulares: destinatarios —de carne y hueso— de la seguridad[23] y la justicia que el Estado promete o de la indiferencia o la opresión que practica. En este punto cobran prominencia —como lo supieron los atribulados ciudadanos del siglo XIX, a los que conviene la calificación de "ciudadanos imaginarios",[24] y lo sabemos, no menos, los del siglo XXI— la democracia naciente o desarrollada y el autoritarismo que esgrime su inagotable herramienta: del apercibimiento a la privación de la vida. En el tiempo —o "los tiempos"— de Santa Anna y de otras dictaduras, la represión fue práctica cotidiana: "En la persecución de los descontentos ejerció una presión y una crueldad de todos

[22] Calamandrei, Piero, *Proceso y democracia*, trad. de Héctor Fix-Zamudio, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1960, p. 55.

[23] Hoy día se carga el acento en la seguridad "humana", concepto que acoge Naciones Unidas y en el que destacan cuatro características principales: es una preocupación universal; sus componentes son interdependientes; se protege mejor mediante la prevención temprana que a través de la intervención posterior, y está centrada en el ser humano. La Comisión de Desarrollo Social de las Naciones Unidas considera que la seguridad humana consiste "en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades y la plena realización del ser humano". La seguridad ciudadana es una dimensión de la seguridad humana que versa sobre derechos emergentes. En todo caso, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que "toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad (artículo 3o.), reconocimiento que también sostiene el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.1). *Cfr.* Federación Iberoamericana de Ombudsman, *Seguridad ciudadana. VIII Informe sobre Derechos Humanos,* Madrid, Trama, 2011, pp. 27 y ss., esp. 29-31 y 42-43. Sobre los conceptos de seguridad (nacional, interior y pública) y el predominio en México de la corriente tradicional o instrumental acerca de aquélla, que parte de la concepción del Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza, *cfr.* Moloeznik, Marcos Pablo (comp.) "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", ¿Qué es la seguridad ciudadana?, México, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2013, pp. 17 y ss.

[24] Es el título de la obra de Fernando Escalante Gonzalbo: *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

los días; bastaba no adular para ser sospechoso de desafecto y bastaba parecer desafecto para señalarse como rebelde”.[25]

El lector no hallará aquí un relato sistemático de constituciones: Cádiz, Apatzingán, 1824, 1836, 1843, 1857, 1917, más las otras palabras que los legisladores —o quienes aspiraron a serlo— dejaron a la vera de un largo camino, doblemente centenario. Encontrará, sin embargo, la noticia sobre las cuestiones penales que esos textos atrajeron y desarrollaron, los cambios que ocurrieron en el trayecto constituyente de la nación mexicana, las exclusiones y las inclusiones más importantes.

Veamos como ejemplo de esos temas: legalidad penal, punto de partida —¿también de marcha y destino?— del régimen penal de origen liberal y democrático; incriminaciones expresamente recogidas por la Constitución, con mayor o menor detalle; penas: muerte y prisión, sanciones administrativas, así como penas prohibidas; juzgadores: juez natural, ordinario, y tribunales especiales; fiscales y defensores; derechos y garantías del inculpado: regulación constitucional del procedimiento; indultos y amnistías; menores infractores o —como hoy se dice— “niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal”; responsabilidad de funcionarios públicos: inviolabilidad, inmunidad, privilegios procesales; leyes generales y nacionales, etcétera, etcétera.

Dos palabras más, con una solicitud de comprensión y una petición de disculpa. Seguramente no estarán en este libro todas las cuestiones abarcadas por las normas constitucionales: son muy numerosas y, en algunos casos, su tratamiento en la ley suprema desciende —o, mejor todavía, *asciende*, porque se trata de proteger al hombre y asegurar la justicia— a detalles inabordables en un trabajo de estas dimensiones. Por otro lado, resultaría imposible describir, en la referencia a cada tema, el contenido de los preceptos constitucionales que lo atendieron: testadores o sucesores; proveedores de novedades; correctores del antecedente y anticipación del texto que seguiría, con progresos o retrocesos. Me he limitado a dar noticia de cuáles son los artículos pertinentes de cada ordenamiento, agrupados en conjuntos y subconjuntos, a los que podrá recurrir el “curioso lector” que desee noticias más minuciosas y puntuales. Sin perjuicio de alusiones —e incluso trans-

[25] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*…, *cit*., p. 23.

cripciones— en el cuerpo principal de este trabajo y de los cuadros que figuran como apéndice, en los que se presenta cronológicamente cada una de las reformas que han recibido los artículos vinculados directamente a la materia penal, esos agrupamientos normativos figuran en notas a pie de página, en las que se utiliza la identificación respectiva,[26] como ya mencionamos.

Un esbozo histórico-jurídico como el que se pretende alojar en estas páginas carecería de sentido —o bien, de "vida y movimiento"—, si se concretara a informar sobre las constituciones. Hay que analizar las fórmulas, pero también —y sobre todo, cuando se quiere un ensayo histórico-jurídico de las normas— las ideas y los hechos que rondaron al legislador y sugirieron las palabras de la ley. De ahí que Martínez Breña, Rojas Valdez y yo mismo, hayamos procurado, aunque lo hiciéramos de manera muy concisa, dar somera cuenta de las ideas que agitaban la conciencia de la nación y se reflejaban en los vaivenes constitucionales: los designios de las fuerzas políticas en pugna; los propósitos de estadistas y juristas, considerando que la política criminal tiene un sustento ideológico.[27] Finalmente, "tanto la dogmática como la política criminal están ligadas a ciertas ideologías", escribe Moisés Moreno Hernández.[28]

También hemos intentado informar, de manera concisa, sobre la situación en que se hallaba el país cuando los constituyentes ocupaban la tribuna y depositaban en el papel sus fórmulas salvadoras: los problemas que fueron la circunstancia —una Constitución, como cualquier otra norma, es una criatura ortegiana: ella y su circunstancia— generadora de la norma y los debates, al menos algunos, que ilustraron a los congresos e informan a los mexicanos de hoy sobre las razones que persuadieron a los mexicanos de ayer.

Digamos desde ahora que el "genio y la figura" de las normas penales nacionales estuvieron determinados en buena medida por la violencia que caracterizó la vida ordinaria de la nación y la inseguridad que

[26] *Supra*, notas 2-5.

[27] *Cfr.* Delmas-Marty, Mireille, *Modèles et mouvements de politique criminelle*, París, Económica, 1983, p. 21.

[28] Hernández Moreno, Moisés, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, Jus Poenale-Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales (cepolcrim), 1999, p. 474.

experimentaron los mexicanos.[29] Violencia extrema de fuente política[30] u ordinaria, en la ciudad y en el campo, las calles y los caminos, dejando su huella en todos los afanes y explicando, con gran frecuencia, las iniciativas de los gobernantes y legisladores.[31] Se miraba con desconsuelo la violencia sistemática de las instituciones sobre los ciudadanos, y no menos la experiencia "de las épocas revolucionarias", que estremece a la sociedad "con la perspectiva de robos, asesinatos, venganzas y crímenes de todo género".[32] Hubo tiempo en que se creyó que "la raíz

[29] De dicha violencia e inseguridad hay diversos testimonios, como el de José María Figueroa, quie en 1840 señaló, en su carácter de presidente del Congreso: "Son tan notorios cuanto graves los males que afligen á la Nación: un Erario empobrecido, costumbres cada día más depravadas, inseguridad de bienes y de la vida en un país infestado de bandidos, y al lado de esta calamidad una general miseria". Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México ante la Nación,* 2a. ed., LII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1985, t. II, p. 210.

[30] Diversas etapas de nuestro país fueron marcadas por esta violencia política. En la entrevista concedida por el presidente Porfirio Díaz a James Creelman, aparecida en la *Pearson's Magazine* en marzo de 1908, se encuentra una ilustrativa descripción sobre el empleo del aparato penal por el gobierno de Díaz: "Empezamos —reveló a Creelman— castigando el robo con pena de muerte y apresurando la ejecución de los culpables en las horas siguientes de haber sido aprehendidos y condenados. Ordenamos que donde quiera que los cables telegráficos fueran cortados y el jefe del distrito no lograra capturar al criminal, él debería sufrir el castigo; y en el caso de que el corte ocurriera en una plantación, el propietario, por no haber tomado medidas preventivas, debería ser colgado en el poste de telégrafo más cercano. No olvide usted —señala el "guía y héroe del México moderno"— que éstas eran órdenes militares". "Éramos duros —prosigue Díaz en esta entrevista, que tiene no poco de testamento—. Algunas veces, hasta la crueldad. Pero todo esto era necesario para la vida y el progreso de la nación. Si hubo crueldad, los resultados la han justificado con creces… Fue mejor derramar un poco de sangre, para que mucha sangre se salvara. La que se derramó era sangre mala, las que se salvó, buena". Instituto de Historia, *Entrevista Díaz-Creelman,* trad. de Mario Julio del Campo, México, UNAM, Instituto de Historia, 1963, p. 18.

[31] Trayectoria: PI: conspiración contra la independencia (21); RI: conspiración contra el Estado (51); C24: contrabando, crímenes cometidos en altamar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos (142); PrimeraLC: alta traición contra la independencia de la patria, (5, VI); PR: alta traición contra la independencia de la patria (12, VI); Proy. Min: salteador, al incendiario (5, XIII); Seg. Proy: salteador, al incendiario (13, XXII); EOP: salteador, incendiario, traidor de la independencia, auxiliar de un enemigo extranjero, hacer armas contra el orden establecido (56); PC56: traidor a la patria, el salteador, el incendiario (33); C57: traidor a la patria en guerra estrangera (*sic*), al salteador de caminos, al incendiario, piratería (23).

[32] Cosío Villegas, Daniel, *Historia moderna de México. La República restaurada. Vida política*, 2a. ed., México, Hermes, 1959, pp. 270 y 271.

última de la delincuencia era el carácter de los mexicanos, predispuestos a la comisión de delitos de sangre".[33]

Entre nuestras leyes iniciales figuraron varias sobre la persecución y represión inmediata del crimen;[34] esto explicó la persistencia del Tribunal de La Acordada.[35] En las primeras horas de la vida independiente, la acción de "ladrones y foragidos" excitó "la energía del Gobierno", que ha logrado —se dijo— "hacer desaparecer los crímenes, castigarlos y prevenirlos".[36] El Congreso Constituyente de 1824 urgió a "asegurar las garantías individuales que a cada momento se atropellan en todos sentidos, no sólo por la relajación general introducida por la revolución, sino también por la confusión extraordinaria de nuestras leyes, por la multitud de criminales y la arbitrariedad de los jueces".[37]

La exclusión de la pena de muerte llegó tarde: el país la retuvo —como veremos al recordar el debate en el Congreso Constituyente de 1856-1857— por falta de mejor herramienta para combatir el crimen.

[33] *Cfr.* González Navarro, Moisés, "La vida social", en Cosío Villegas (coord.), Daniel, *Historia moderna de México. El porfiriato,* 2a. ed., México, Hermes, 1970, p. 420. En el Congreso constituyente de 1916-1917, una de las comisiones consideró que "la pobreza moral de la mayoría de las masas que habitan en la República, que carecen de sólida educación civil, traduciéndose en disposición a la criminalidad, nos aleja de la situación en que se encuentran excepcionales pueblos, en donde por permitirlo su grado de cultura, la evolución de la mayoría de los espíritus, los medios represivos y preventivos con que cuentan esos países, se ha podido suprimir la pena de muerte". Ceniceros, José Ángel y Garrido, Luis, *La ley penal mexicana*, México, Botas, 1934, pp. 131-132. Asimismo, véase Speckman Guerra, Elisa, *Del tigre de santa Julia, la princesa italiana y otras historias. Sistema judicial, criminalidad y justicia en la ciudad de México (siglos XIX y XX),* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2014, p. 26.

[34] Así, el decreto del 27 de septiembre de 1823, sobre procedimiento sumario para juzgar a salteadores de caminos, ladrones en despoblado, cuadrillas y malhechores que hicieran resistencia a la tropa. *Cfr.* Macedo, Miguel S., *Apuntes para la historia del Derecho penal mexicano*, México, "Cvltvra", 1931, p. 213.

[35] Al respecto, *cfr.* MacLachan, Colin, M., *La justicia criminal del siglo XVIII en México. Un estudio sobre el Tribunal de la Acordada,* México, Secretaría de Educación Pública, 1976 y Soberanes, José Luis, *Los Tribunales de la Nueva España. Antología,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 85-120.

[36] "El General Victoria, al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso General el 1º de enero de 1826", en Soto Izquierdo (comp.), *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. I, p. 48.

[37] "Manifiesto del Congreso Constituyente de 1824 sobre el Acta Constitutiva", en *La Constitución y la República*, Xalapa, Ver., Gobierno del Estado de Veracruz, 1980, p. 113.

Los bandoleros[38] —cuya vida y milagros determinarían la novela de bandidos, "cálida y atractiva" en las letras de España y México—[39] se hallaban a la orden del día[40]; las mismas autoridades se beneficiaban con los rendimientos que el crimen depositaba en sus manos.[41] Recuérdese la expresión de Lucien Biart: la República Mexicana "se compone de sacerdotes, militares, abogados, bandidos y de la nación propiamente dicha".[42]

En los primeros años de la más prolongada dictadura, el caudillo denunció incursiones en la franja fronteriza: "de salvajes y de merodeadores y ladrones de ganado";[43] no habían desaparecido las "correrías" al final del siglo XIX: Nogales fue asaltado por "una partida de bandidos organizada en territorio americano".[44] Igualmente, hubo correrías en la frontera sur.[45] Las Bases para la Administración de la República

[38] A menudo, los presidentes de México se refirieron a los problemas de inseguridad generados por las bandas que operaban en diversos lugares del país. Juárez señaló: "quedan pequeñas bandas en algunos Distritos de los estados de México y Querétaro. La naturaleza del terreno en que merodean, les ha permitido huir de las fuerzas que el Gobierno ha enviado en su persecución; pero ésta se hace cada día más activa para librar de esa plaga los caminos y las cortas poblaciones que pueden amenazar". "Discurso del Presidente Benito Juárez, en la clausura del segundo periodo de sesiones del 4º Congreso, el 31 de mayo de 1868", en Soto Izquierdo (comp.), Los *Presidentes de México…*, *cit.*, t. I, p. 48.

[39] *Cfr*. Bernaldo de Quirós, Constancio, *El bandolerismo en España y en México,* México, Editorial Jurídica Mexicana, 1959, p. 322.

[40] Trayectoria de tribunales especiales para bandoleros: BO. 192, 193.

[41] Así, por ejemplo, el proceso instruido a los bandidos de Río Frío expuso "los asaltos de la banda comandada por el coronel Juan Yáñez, ayudante personal del presidente Santa Anna (que) se cometieron en una amplia región que incluye una parte de los actuales Estados de México, Puebla y Tlaxcala, remontándose por los caminos hasta Veracruz, a donde fueron a robar la casa de don Juan Bautista, así como en la ciudad de México, en donde vivían los cabecillas". Pérez Ramírez, Rosalía Martha, *De la política al bandidaje. El general Antonio López de Santa Anna y los bandidos de Río Frío*, México, Porrúa, 2007, p. 10.

[42] *Cit*. González y González, Luis, y González, Armida de, "La escala social", en Cosío Villegas, *Historia Moderna de México (coord.), La República restaurada...*, *cit*., p. 351.

[43] "El General Díaz, al abrir el 9º Congreso el primer período del primer año de sesiones, el 16 de septiembre de 1878", en Soto Izquierdo, Enrique *(coord.), Los Presidentes de México…*, *cit*., t. II, p. 36.

[44] "El General Díaz, en 16 de septiembre de 1896, al inaugurar sus sesiones el 18º Congreso de la Unión", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. II, p. 451.

[45] "El General D. Manuel González, al abrir el 10º Congreso el segundo período del primer año de sus sesiones, el 1º de Abril de 1881", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. II, p. 81.

hasta la promulgación de la Constitución, de 1853, acogieron el tema en un artículo específico acerca del gobierno interior. Ese precepto dijo, significativamente: "para la defensa de los distritos invadidos por las tribus bárbaras, seguridad de los caminos y de las poblaciones, y que los habitantes todos disfruten de una manera efectiva las garantías sociales, se tomarán las medidas necesarias para evitar los desórdenes y para el castigo de los malhechores".

Ciertos crímenes escandalosos, seguidos de veredictos absolutorios, exasperaron al Ejecutivo, que "consideró necesario acordar la suspensión de algunas garantías", determinación acogida por el Congreso.[46] Cuando la seguridad retornó, el Ejecutivo no vaciló en afirmar que "una parte de esa mejora (se debía) a las leyes dictadas sobre suspensión de garantías. Los atentados en los caminos de hierro disminuyeron tan notablemente, que ya no pareció necesario pedir en este año la prórroga de aquellas medidas extraordinarias".[47] No duraría mucho tiempo este entusiasmo: había comenzado la Revolución cuando el Ejecutivo solicitó "la suspensión de algunas garantías constitucionales, exclusivamente para los responsables de delitos del orden común, medida enérgica que no es nueva en México… Espero producirá muy saludables resultados…".[48]

Al término de una etapa de la lucha armada, "la victoria definitiva de la causa popular" fue seguida por "hechos significativos conforme a nuestras leyes históricas"; entre éstos, "la aparición del bandoleris-

[46] "El General Díaz, al inaugurar el 9º Congreso el último período de sus sesiones, en 1º de abril de 1880", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. II, p. 62. En la misma línea, *cfr.* "El General Díaz, al inaugurar el 10º Congreso el primer período del primer año de sus sesiones, el 16 de septiembre de 1880", en *ibidem*, p. 70. Se adujeron muchos motivos para hacer uso de esta figura en diversos momentos de la historia política de nuestro país, entre ellos: "se decretó la suspensión de algunas garantías por un término conveniente para afianzar el restablecimiento de la paz"; y el Ejecutivo sólo ha usado de esas facultades en puntos relativos a la organización del Ejército y a declarar la responsabilidad de los rebeldes". "El Sr. Juárez, al abrir el 5o Congreso Constitucional el segundo periodo del primer año de sesiones ordinarias el 1o de abril de 1870", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México..., cit.*, t. I, p. 475.

[47] "El General Díaz, el 16 de septiembre de 1897, al abrir el 18º Congreso el primer período del segundo año de sus sesiones", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.) *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. II, p. 480.

[48] "El Gral. Porfirio Díaz, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de abril de 1911", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. II, p. 855.

mo".[49] Sabemos que la "crisis de la seguridad pública" no se detuvo en el siglo XIX, ni se desvaneció en el XX: alumbra en el XXI. Está en el origen de las reformas penales constitucionales del 2008, cuyas disposiciones han entrado en vigor después de una prolongada *vacatio legis,*[50] aun cuando los resultados no sean los aclamados por la propia reforma.[51]

El hecho de que el recuento histórico contenido en este libro incluya los días de inicio de la lucha insurgente —lo que permite abarcar, por ejemplo, los textos de Cádiz y Apatzingan—y el largo desarrollo posterior hasta 2016, no impide incorporar alguna meditación sobre el futuro, a título de prospectiva, ya que no de vaticinio. No hay que adivinar; sólo observar, meditar, deducir. Es verdad que el mundo "repiensa el Derecho penal": abundan los cambios; deben menudear las

[49] "Venustiano Carranza, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1º de septiembre de 1917", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.) *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. III, p. 211.

[50] La *vacatio legis* prevista en la reforma consideró plazos diversos para distintas materias. El plazo más amplio, correspondiente al llamado sistema penal acusatorio, concluyó el 18 de junio de 2016: ocho años a partir del día siguiente al de publicación del decreto de reforma constitucional. Para llevar adelante este proceso se instituyó a nivel federal el Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, adscrito a la Secretaría de Gobernación, que cuenta con una Secretaría Técnica.

[51] Aun cuando el plazo de implementación de la reforma penal constitucional ya ha concluido, parece muy lejano el día en que se alcancen en todo el país los fines proclamados por el legislador. Al respecto, *México Evalúa* realizó un estudio para medir la calidad de la justicia penal en México desde la perspectiva de los ciudadanos, con base en siete indicadores: 1. Confianza ciudadana en las instituciones de justicia, 2. Tasa de homicidios, 3. Niveles de denuncia, 4. Trato satisfactorio a víctimas al momento de denunciar un delito ante el Ministerio Público, 5. Presunción de inocencia, 6. Proceso penal justo y 7. Cárcel digna y segura. Entre las conclusiones a las que llegó ese estudio, figuran las siguientes: a nivel nacional, la mayoría de las personas desconfía del sistema de justicia penal (-6.9); entre 2010 y 2014, se denunciaron en promedio 19.1 delitos de cada 100 ocurridos; y el 50.5 por ciento de las víctimas que presentaron una denuncia entre 2012 y 2014 sintieron que el trato recibido fue satisfactorio ("bueno" o "excelente"). *Cfr.* Negrete, Lidia (coord.), *Justicia a la medida. Siete indicadores sobre la calidad de la justicia penal en México,* México, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2016, *http://mexicoevalua.org/justicia-a-la-medida/*; *http://mexicoevalua.org/2016/06/21/justicia-a-la-medida/*. Observadores foráneos se han referido a los graves problemas que enfrenta la implementación del nuevo sistema de justicia penal, cuyo porvenir parece incierto en concepto de esos observadores. *Cfr. Rodriguez, Octavio y Shirk, David A., Criminal Procedure Reform in México, 2008-2016. The final countdown for implementation*, Justice in Mexico, Center for U.S., Mexican studies at the University of San Diego, California, 2015, *https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2015/10/151015_FINALCOUNTDOWN_Finallow-res.pdf*.

novedades. Ciertas líneas trazadas, determinados movimientos —en el mundo y en México— invitan a suponer, con preocupación muy grande, que algunas sombras llegan, inadvertidas o celebradas, al sistema penal mexicano,[52] como se han incorporado a otros.[53]

•

[52] *Cfr.* Islas de González Mariscal, Olga, "El desarrollo de Derecho penal mexicano en el siglo xx", en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *La ciencia del Derecho durante el siglo xx*, México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 812.

[53] Al clamor popular —desesperación y exasperación— que es "mal consejero" de legisladores y conduce a compromisos entre corrientes liberales y autoritarias, me refiero en García Ramírez, Segio, *La reforma penal constitucional (2007-2008) ¿Democracia o autoritarismo?*, 1a. ed., México, Porrúa, 2008, pp. 3 y ss. (2a. ed., 2009, 3a. ed., 2010, ed. especial publicada por Porrúa-Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal-Anales de Jurisprudencia, 2009).

Capítulo II

El orden y las fuentes: selecciones y genealogía de los cambios constitucionales

Se ha dicho que la Constitución acoge las decisiones políticas fundamentales del pueblo.[1] Es su materia característica, como también recibe la presencia y el mandato de los factores reales de poder.[2] Hay espacio, pues, para que éstos se expresen, en el más alto rango normativo, acerca del rumbo penal del Estado: el empleo de la facultad de prevenir y castigar; y lo hay para que en el marco de las decisiones políticas de mayor enjundia se trabaje —también desde la perspectiva constitucional— sobre lo que he llamado las decisiones penales fundamentales,[3] esto es, la selección del delito (tipificación), del

[1] *Cfr.* Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfonso Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, reimp. 1979, pp. 27-29. Fix-Zamudio y Valencia Carmona mencionan que estas decisiones imprimen a las leyes supremas una configuración singular, ya que en ellas se incorporan los valores políticos que una comunidad nacional adopta en determinado momento histórico. *Cfr. Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 53 y ss.

[2] *Cfr.* Lasalle, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, 3a. ed., México, Colofón, 1990, pp. 41 y 42.

[3] Al respecto, *cfr.* García Ramírez, "Panorama de la justicia penal", en Soberanes Fernández, Luis (coord.), *La ciencia del Derecho durante el siglo XX…, cit.,* pp. 718 y ss.; "Los derechos humanos en la persecución penal", en *Temas y problemas de la justicia penal, México*, Seminario de Cultura Mexicana, 1996, pp. 83 y ss. Asimismo, *cfr. García Ramírez, Sergio,* "Crimen y prisión en el nuevo milenio", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* México, *nueva serie*, año XXXVII, núm. 110, mayo-agosto de 2004, pp. 547-595; García Ramírez, Sergio, "Reflexiones sobre democracia y justicia penal", en Varios, Nieto Martín, Adán (coord.), *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos in memoriam,* Ciudad Real, España, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha y Ediciones Universidad Salamanca, 2001, vol. I, pp. 299 y ss.

delincuente —que se refleja en los textos constitucionales o en los proyectos cuando aluden a vagos[4] (que atrajeron la temprana atención del poder público[5])—, de la consecuencia jurídica de aquél, volcada sobre éste (penalización), del método para establecer la existencia de delito y delincuente y aplicar la consecuencia (enjuiciamiento, *lato sensu*), y del régimen de ejecución de penas y medidas.[6] Ésta es la agenda del poder punitivo del Estado, que esboza, avanza o detalla la ley fundamental.[7] La materia penal constitucional puede ser analizada desde esa múltiple perspectiva, para fijar el programa punitivo oficial: norma y proyecto, y acreditar la condición democrática o autoritaria que se impone a una sociedad o que ésta acepta, con deliberación o por inadvertencia.[8]

[4] "Vagos y viciosos" —sujetos, ambos, en estado peligroso como diría más tarde el positivismo— fueron asunto de regulación en un decreto del 3 de marzo de 1928, que los caracterizó implacablemente y estableció los correspondientes tribunales y las sanciones respectivas. En aquellas categorías entraban, por ejemplo, "los que sin oficio ni beneficio, hacienda ó renta viven sin saber de qué les venga la subsistencia por medios lícitos y honestos" (artículo 6.1), y "el hijo de familia que mal inclinado no sirve en casa y en el pueblo de otra cosa que escandalizar con la poca reverencia ú (*sic*) obediencia á (*sic*) sus padres, y con el ejercicio de las malas costumbres, sin propensión ó aplicación á (*sic*) la carrera que le ponen" (IV).

[5] Una ley del 3 de marzo de 1828 determinó la forma de proceder en las causas de vagos en el Distrito y Territorios Federales, que contribuyó a "mantener el orden social y proteger las propiedades y la seguridad de los conciudadanos". "El General Victoria, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso General, el 1º de Enero de 1829", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…, cit.*, t. II, p. 92.

[6] "Seleccionamos… las conductas a las que denominaremos delitos: las ilícitas, graves o leves, pocas o muchas, que llevarán durante algún tiempo —o por todo el tiempo: los delitos "naturales"… — el rótulo de crímenes. Seleccionamos, no menos, las sanciones, consecuencias jurídicas de los delitos cometidos, en las que se expresa la sagacidad moral y política del Estado que administra los castigos, hoy en nombre del pueblo. Seleccionamos la forma de ejecutar aquéllos: si en el estrépito de la plaza pública o en la discreción del cautiverio: castigos clamorosos o castigos silenciosos; extroversión o introversión de las penas". García Ramírez, Segio, "Estudio introductorio", Howard, John, *El Estado de las prisiones en Inglaterra y Gales*, trad. de José Esteban Calderón, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 9 y 10. *Cfr.* Asimismo, García Ramírez, Sergio, *Los reformadores. Beccaria, Howard y el Derecho penal ilustrado…, cit.,* p. 139.

[7] *Cfr.* García Ramírez, "Panorama de la justicia penal", en Soberanes Fernández, José Luis (coord.), *La ciencia del Derecho…, cit.*, pp. 718 y ss., y "Los derechos humanos en la persecución penal", en *Temas y problemas…, cit.,* pp. 83 y ss.

[8] Al lado de la norma fundamental se expiden normas secundarias en las que también se observan los tintes democráticos o autoritarios del programa punitivo oficial. En diversos momentos de la historia de nuestro país se ha apelado a las circunstancias

No existe un "capítulo penal" en la Constitución mexicana. El tema aparece en series de normas, que recogen el conjunto de las cuestiones de las que se deduce el "sistema penal constitucional"[9] —o bien, que acogen las ideas penales del Constituyente y las resuelven en un sistema normativo—, sobre el que es preciso proyectar, naturalmente, la ideología general que inspira la ley suprema, los valores que la presiden y le confieren sentido.

En la ley fundamental de nuestro país, esas series abordan la legalidad penal (en relación con tipos penales, órganos y autoridades, proceso, ejecución de consecuencias jurídicas del delito); la sanción jurídica, que fija el "proyecto penal" del Estado; el "cuerpo de la justicia" en este ámbito (disposiciones orgánicas y funcionales); el debido proceso legal: juicio justo; el régimen cautelar, que pretende —se supone— garantizar el equilibrio entre los derechos del individuo y la protección de la sociedad, a través de un complejo elenco de medidas; los órdenes penales especiales o especializados[10] (régimen militar, menores de edad, servidores públicos, extradición); e instituciones de control y tutela, comunes a todos los sectores, con modalidades o matices en materia penal.

Tenemos, desde siempre, normas constitucionales oriundas de experiencias foráneas, que se quisieron aclimatar en México, y de pro-

imperantes para justificar la justicia penal. Así los primeros días de la nueva república se afirmo con respecto a los trabajos del Congreso: se "ha examinado detenidamente los varios y complicados proyectos que se han presentado a su deliberación… para expedir tan pronto como lo han exigido los clamores públicos y las imperiosas circunstancias de la necesidad, la ley para exterminio de ladrones, cuyos benéficos efectos se palpan ya visiblemente". "Contestación de José Manuel Zozaya al General Guadalupe Victoria, al cerrar las sesiones extraordinarias, el 19 de diciembre de 1825", Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. I, p. 42.

9 *Cfr.* García Ramírez, *Curso de Derecho procesal penal*, 5a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 60 y 61; *Los derechos humanos y el Derecho penal*, 2a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1988, pp. 49 y ss., y "La 'cuestión penal' en la Constitución", en Fernández Segado, Francisco (coord.), *La Constitución de 1978 y el Constitucionalismo Iberoamericano*, Madrid, Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 591 y ss.

10 Para un panorama sobre los fueros especiales existentes en nuestro país durante la colonia, *cfr.* Soberanes Fernández, *Los tribunales de la Nueva España…*, *cit.,* pp. 70 y ss. Asimismo, una perspectiva global del desarrollo de las jurisdicciones en nuestro país se puede ver en García Ramírez y Martínez Breña, Laura, *El poder jurisdiccional en México: dos siglos,* México, Instituto Nacional de Administración Pública, en Colección 200 años de Administración Pública en México, t. X, 2014.

clamas solemnes que ofrecieron accesibles paraísos. Desde luego, la cuestión penal —que duele más que todas las restantes, aunque no siempre figure en las banderas y en los discursos iniciales— se halla presente cuando la tierra rumora cercanas insurrecciones. Es probable, como ocurrió en México, lo mismo en el alba del siglo XIX que en la del XX, que otros asuntos inflamen a los promotores y a los ejércitos populares que se lanzan a la insurgencia o a la revolución. En aquella etapa atrajeron los movimientos en la Península y el desasosiego de los criollos, no obstante haber, en el subsuelo, motivos y razones de mayor significado social; y en la segunda, dominó por lo pronto la saturación política que alzó reclamaciones de sufragio efectivo y no reelección, antes que elevar otras banderas naturales: revolución social y justicia.[11]

Como sea, el tema penal —es decir, la justicia o la injusticia penal— cuenta en el ánimo de insurgentes y revolucionarios, que lo conocen por dura y propia experiencia; y a partir de ese conocimiento lo combaten. Saben que la justicia —sobre todo la penal: brazo armado con título de legalidad— es producto y agente del régimen aborrecido; es preciso pasar sobre ella para echar mano del adversario. De ahí las explosiones simbólicas de los alzados, siempre y donde quiera: los franceses del 89 dirigieron la furia a La Bastilla, prisión de Estado, en la que no había un solo revolucionario.[12] Los independentistas mexicanos abrieron las puertas de las prisiones e incorporaron a los cautivos en el ejército libertador.

El propio Carranza, en su mensaje al Congreso Constituyente, arremetió contra el aparato opresivo montado por los jueces de instrucción.[13] En ese Congreso, los diputados populares —que, por serlo,

[11] *Cfr.* García Ramírez, "Raíz y horizonte de los derechos 'sociales' en la Constitución Mexicana", en *Liber Amicorum Héctor Fix-Zamudio*, San José, Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1998, que se incluye en mi libro *Estudios jurídicos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 27 y ss.

[12] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, "César Beccaria y la Declaración de Derechos de 1789", *Estudios jurídicos*..., *cit*., pp. 464 y ss.

[13] "La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mínimas que terminantemente establecía

habían conocido la justicia penal y las prisiones del antiguo régimen— clamaron contra el sistema penal imperante. No es extraño, pues, que abunden las disposiciones de materia penal en el texto constitucional, en mayor número y detalle que las relativas a otros derechos fundamentales de los ciudadanos, o mejor dicho, de los gobernados. Difícilmente habría otro espacio en que el individuo fuese más gobernado y menos ciudadano.

Cuando se consumó —formalmente— la independencia mexicana, los "padres de la patria" tuvieron muchas cuitas apremiantes: había que organizar la nueva república —en trance de convertirse en viejo imperio—, y por ello era preciso desplegar el ingenio y aplicar el trabajo a los asuntos de organización constitucional. República laica o monopolio religioso, federalismo y centralismo, división de poderes, atribuciones de éstos, regímenes territoriales eran, entre otros, los asuntos de urgentísimo despacho. En ellos cifraron los congresos su mayor empeño y a ellos destinaron planes, programas, votos y constituciones.

Quedaron rezagados otros puntos, que podían esperar, bajo el amparo de la vieja —en ocasiones, viejísima— legislación española, que había regido durante siglos y podía mantener, un poco más, el gobierno sobre las relaciones entre particulares. "Una tradición jurídica varias veces secular no podía romperse de una manera brusca y tajante por la serie de acontecimientos militares que condujeron, fatalmente, a la emancipación política".[14] Así las cosas, se mantuvo en vigor el orden colonial: "nosotros por desgracia —expresó Valdés a la mitad del siglo XIX— no tenemos aún código alguno, y nos regimos por (las) leyes (españolas), con algunas variantes… mientras llega el día feliz en que se consume esa gran obra",[15] día que se presentó al cabo de muchos años.

la ley". "Venustiano Carranza, al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1o de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro", en Soto Izquierdo, Enrique (coord.), *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. III, p. 119.

14 Ots y Capdequi, José María, *Historia del Derecho español en América…, cit.,* p. 349.

15 Valdés, Ramón Francisco, *Diccionario de jurisprudencia criminal mexicana: común; militar y naval; mercantil y canónica; con todas las leyes especiales que rigen en la República en materia de delitos y penas*, México, Tipografía de V. G. Torres, 1850, p. 127. Elisa Speckman ha señalado: "como postularon notables juristas de la época, en ausencia de leyes expedidas en México se aplicaban las expedidas en Cádiz (1812), la *Novísima Recopilación de Leyes (1805),* la *Real Ordenanza de Intendentes (1786),* la *Recopilación de Leyes de Indias (1680)* e incluso las *Siete Partidas*". "Un acercamiento a la

En tanto llegaba esa fecha feliz, subsistieron el Fuero Juzgo, las Partidas, las Leyes de Indias, la Nueva y la Novísima Recopilaciones para las materias esenciales de la vida social —no siempre de la vida política—, civiles y criminales: cúmulo de ordenamientos "que el estudiante de derecho y el abogado tienen que conocer perfectamente, á fondo, por estar aún vigentes en gran parte de México", observó Rafael Roa Bárcena en 1860.[16] La legislación penal era "la más incompleta y defectuosa, y la que en mayor desacuerdo está con nuestra civilización, con nuestras costumbres y con nuestras prácticas".[17] Con razón se advertía la necesidad de expedir nuevos códigos para sustituir los entonces vigentes, "que, dados para otras épocas, para otras necesidades, para otras costumbres y otra forma de Gobierno, no pueden absolutamente estar en armonía con las ideas y necesidades de hoy",[18] aunque no se perdía de vista que, como dijera el tratadista Ricardo Rodríguez: "habituados los mexicanos por sus costumbres, por su educación y por el atavismo de la raza, á las leyes españolas en todos los ramos de la administración pública, natural era que… se continuaran observando aún sin disposición expresa, las de la antigua metrópoli".[19]

El mismo Rodríguez cita la *Curia Filípica Mexicana*: "Sin exageración puede decirse que nuestra jurisprudencia criminal, es una mezcla informe y monstruosa".[20] Esto recuerda, por cierto, la descripción que

cultura jurídica mexicana (1821-1931)", García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama Internacional sobre Justicia Penal. Temas penales diversos. Culturas y Sistemas Jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre justicia penal,* México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 267.

[16] Menciona: Fuero Juzgo, Fuero Viejo de Castilla, Fuero Real, Leyes del Estilo, Siete Partidas, Ordenamiento de Alcalá, Ordenamiento Real, Leyes de Toro, Nueva Recopilación, Novísima Recopilación, Recopilación de Indias, Ordenanzas de Intendentes, Autos acordados y providencias de Nueva España, Ordenanzas de Minería y Decretos de las Cortes de España. *Manual Razonado de Práctica Criminal y Médico-Legal Forense Mexicana*, México, Imp. de Andrade y Escalante, 1860, pp. 5-8.

[17] *Novísimo Sala Mexicano, o ilustración al Derecho real de España*, con las notas del Sr. Lic. D.J.M. de Lacunza, corregida y aumentada por los señores Don Manuel Dublán y Don Luis Méndez, México, Imprenta del Comercio, de N. Chávez, a cargo de J. Moreno, 1870, t. II, p. 6.

[18] *Ibidem*, t. I, p. 22.

[19] *El procedimiento penal en México*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1900, pp. 16 y 17.

[20] *Ibidem,* pp. 197 y 198

hizo Beccaria sobre el Derecho europeo de su tiempo: "Algunos restos de la legislación de un antiguo pueblo conquistador...".[21] En suma, las normas constitucionales no siempre fueron inmediatamente acogidas en el detalle de códigos federales (o centrales), aunque los ordenamientos constitucionales centralistas se ocuparon en asegurar que habría legislaciones penales únicas para la república organizada bajo ese principio. La herencia española prevalecería durante un siglo, y más. En el Constituyente de Querétaro lo señaló Carranza: "El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantada la dominación española".[22] Miguel S. Macedo proporciona una descripción del estado que guardaba la legislación penal mexicana en los años inmediatos a la independencia, plagada de claroscuros.[23]

El hipotético vacío normativo se colmó con los tribunales, las incriminaciones, las sanciones y los procedimientos de cuño colonial. No se había desanudado este lazo con la metrópoli. De ello fueron ejemplo los tribunales especiales: ya no el Santo Oficio[24] ("joyel de la Santísima Trinidad, árbol que plantó Dios para que cada rama extendida por la Cristiandad fuese la vara de justicia con flores de misericordia y frutos de escarmiento"[25]) desechado por el liberalismo de Cádiz[26]—aunque

[21] Becaria, Cesar, *De los delitos...*, *cit*., p. 207.

[22] *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones,* 4a. ed., México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, t. III, p. 879. Cito esta obra al referirme a iniciativas, dictámenes y debates en torno a los textos constitucionales. Cuando el documento respectivo no figura en aquélla, menciono la fuente de la que se tomó para el presente trabajo.

[23] *Cfr*. Macedo, Miguel, *Apuntes para la historia...*, *cit.,* pp. 212 y ss., 249 y ss., y 268 y ss.

[24] *Cfr*. Greenleaf, Richard, *La Inquisición en Nueva España*. *Siglo xvi*, 1a. reimp., trad. de Carlos Valdés, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 184 y ss. El inquisidor Antonio de Pereda informó el 16 de junio de 1820 que "el Tribunal ha cesado inmediatamente en todas sus funciones y queda en el concepto de absoluta extinción". Medina, José Toribio, *Historia del Tribunal del Santo Oficio de la Inquisición en México*, México, unam, Coordinación de Humanidades-Miguel Ángel Porrúa, 1987, p. 505.

[25] Vetancurt, fray Agustín, *Tratado de la ciudad de México y las grandezas que la ilustran después que la fundaron los españoles,* en Varios, *La ciudad de México en el siglo xviii (1690-1780)*. *Tres crónicas*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990, pp. 99 y 100.

[26] Un decreto de 22 de febrero de 1813 estableció jurisdicciones eclesiásticas y seculares protectoras de la fe e hizo notar que: "El tribunal de la inquisición es incompatible con la constitución" (II).

hubo nostalgias que urgían su restablecimiento—,[27] pero sí la Santa Hermandad o La Acordada, para enfrentar bandoleros y maleantes en el campo y la ciudad, con prisiones propias y juicios sumarios. Había que enfrentar el "desenfreno de las costumbres" y el "exceso de criminalidad".[28] Era preciso, pues, exterminar a los criminales: lo reclamaron los diputados al Congreso Constituyente de 1824.[29] Empero, en la aurora insurgente hubo ya una débil influencia de la doctrina humanitarista filantrópica del siglo XVIII, y ciertos derechos del infractor llegaron a la carta de 1824, sea como restricciones a la potestad del Ejecutivo, sea como reglas de la administración de justicia.[30]

En los años iniciales del primer siglo de independencia —y turbulencia—, hubo intentos de codificación penal, de buena intención y regular alcance. A la cabeza, cronológicamente, parece encontrarse el proyecto de Código Criminal de Jalisco, presentado al Congreso de ese Estado por el presbítero Francisco Delgadillo, el 6 de abril de 1831.[31] En el mismo año se elaboró un Bosquejo General de Código Penal para el Estado de México. El 28 de abril de 1835 se expidió el Código Penal de Veracruz.[32] También se dispuso de algunos textos

[27] *Cfr.* San Bartolomé, fray José, *El duelo de la inquisición: ó pesame que un filosofo rancio dá á sus amados compatriotas los verdaderos españoles, por la extincion de tan santo y utilisimo tribunal*, México, Imp. en la oficina de doña María Fernanda de Jáuregui, 1914.

[28] *Cfr.* Marroqui, José Ma., *La Ciudad de México*, México, Jesús Medina editor, 1969, t. I, pp. 104 y 105. Sobre el antecedente de La Acordada en la Santa Hermandad, *cfr.* Tomás y Valiente, Francisco, *El Derecho penal de la monarquía absoluta. Siglos XVI-XVII-XVIII*, Madrid, Tecnos, 1969, pp. 32 y ss.

[29] Tras escuchar la relación de diversos homicidios, el señor Cabrera, entonces Presidente del Congreso, contestó que "había oído con indignación tales atentados, y esperaba el celo del gobierno que no cesaria de perseguir á sus autores hasta esterminarlos, como también á todos los demas criminales". *Constitución Federal de 1824. Crónicas,* México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, t. I, p. 217.

[30] *Cfr.* Ceniceros, José Ángel, *Trayectoria del derecho penal contemporáneo,* México, Botas, 1943, p. 95.

[31] Debo al doctor Guillermo Zepeda Lecuona, quien fuera investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y es investigador en el Colegio de Jalisco, la información acerca de este proyecto, que no he visto citado en las obras de Derecho penal mexicano que exponen el desarrollo del ordenamiento patrio en esta materia.

[32] En lo que respecta a ambos documentos, *cfr.* Porte Petit, Celestino, *Evolución legislativa penal en México*, México, Editorial Jurídica Mexicana, 1965, pp. 7 y ss. El artículo 1 del decreto de 28 de abril de 1835, por el que se expidió el código veracruzano, señaló:

penales, incipientes e insuficientes, que anunciaban los problemas de aquellos días y ofrecían respuestas actuales y futuras. Entre ellos figuraron varios destinados a regular temas específicos: procedimientos sumarios y ejecuciones inmediatas, justicia para traidores y adversarios del orden republicano, régimen de cárceles, visita de prisiones; en su hora, juicio por jurado.

Bien avanzado el siglo, aparecieron algunas codificaciones. Destaca la insólita obra del magistrado Fernando J. Corona, que dotó a Veracruz de un haz de ordenamientos; en este conjunto formaron filas los códigos penal y de procedimientos penales.[33] Poco después llegaron el Código Penal para la Federación y el Distrito Federal, elaborado por una comisión presidida por el Ministro de Justicia del Presidente Juárez: Antonio Martínez de Castro,[34] y los correspondientes pro-

"Entretanto se establece el Código criminal más adaptable a las exigencias del Estado, rejirá (*sic*) y se observará como tal el proyecto presentado a la Legislatura el año de 1832".

[33] Asimismo, los códigos civil y de procedimientos civiles. Los cuatro ordenamientos fueron expedidos por decreto del gobernador Francisco H. y Hernández, del 18 de diciembre de 1868. Se dispuso que comenzaran a "observarse en la sustanciación y decisión de los negocios judiciales el 5 de mayo de 1869". *Cfr.* Domínguez Loyo, Miguel, *Fernando de J. Corona, distinguido jurisconsulto y liberal veracruzano autor de los "Códigos Corona"*, Veracruz, publicación del gobierno del Estado de Veracruz, 1970, pp. 205 y ss.

[34] *Cfr.* García Ramírez, "Homenaje a Martínez de Castro", en Varios, *Martínez de Castro. Ministro del Presidente Juárez*, México, Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, 1972, pp. 9 y ss. Martínez de Castro presidió la comisión, en la que participaron Manuel M. Zamacona, José María Lafragua, Eulalio M. Ortega e Indalecio Sánchez Gavito. La exposición de motivos fue suscrita por Martínez de Castro el 15 de marzo de 1871. El Código fue promulgado por el Presidente Juárez el 7 de diciembre de 1871 y comenzó a regir el 1 de abril de 1872. Al abordarse el tema en el Congreso de la época se dijo que "nadie puede desconocer el gran bien que se ha hecho al país con este decreto" y que "era un absurdo incomprensible que en el siglo XIX todavía nos rigiesen en materia criminal leyes dadas en la Edad Media y redactadas bajo las ideas del fanatismo y diferencia de clases que dominaba en aquélla época, que fue en todo una especie de caos en que se preparaba la gestación de la moderna civilización; leyes por lo mismo, en su mayor parte inaplicables, y que daban lugar al arbitrio del juez, siempre peligroso". "Respuesta del Presidente del Congreso, Lic. D. Alfredo Chavero, al discurso del Presidente Juárez, en la clausura del primer periodo de sesiones del 6º Congreso Constitucional, el 15 de diciembre de 1871", en Soto Izquierdo, Enrique, *Los Presidentes de México…, cit.,* t. I, p. 505. Por otro lado, se ha afirmado que "El Código penal que entró en vigor en 1872, los de procedimientos penales (1880 y 1894) y el resto de las leyes del ramo, respondieron a las premisas del liberalismo político decimonónico. La división de poderes, la independencia del

cesales, desde entonces diversos: uno para la Federación;[35] otro para el Distrito Federal.[36] Sólo entonces se recibirían las disposiciones constitucionales, sistemáticamente, en ordenamientos completos que habrían de multiplicarse hasta colmar, por obra del régimen federal, el panorama penal de la república.

Algunas de las denuncias más severas sobre la *pax porfiriana* mostraron los horrores de la justicia penal, "un rico hacendado… comparable a los señores feudales de la ciudad media… en cierta manera y con más o menos formalidades… administra la justicia e impone con-

poder judicial a partir de la elección de magistrados y jueces, la igualdad jurídica y la defensa de las garantías individuales, en este caso de los procesados y de los condenados". Speckman Guerra, Elisa, "El derecho penal en el Porfiriato: un acercamiento a la legislación, los discursos y las prácticas", en García Ramírez, y Vargas Casillas, Leticia A. (coords.), *Proyectos legislativos y otros temas penales. Segundas Jornadas sobre justicia penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 202.

[35] El primer Código para la Federación se expidió en 1908, con base en el Código para el Distrito Federal de 1894. En 1913 ya se estimaba urgente la reforma del ordenamiento procesal penal federal. *Cfr.*, sobre este punto, "El Presidente Interino, Gral. Victoriano Huerta, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 1º de abril de 1913", en Soto Izquierdo, Enrique, *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. III, p. 58. Hubo tardanza en la expedición de este código. A propósito de ello, un autor se pregunta por los motivos de la demora del Gobierno Federal en culminar la expedición del ordenamiento federal sobre procedimientos penales. Extraña, se dice, que haya demorado tanto un Gobierno que se esforzaba por modernizar su aparato normativo. La explicación podría encontrarse en la resistencia de la autoridad a limitar su actuación en el marco de un sistema procesal que necesariamente establecía derechos del imputado y límites para el ejercicio de la autoridad pública: en suma, temor al imperio de los derechos individuales vinculados con la impartición de justicia. *Cfr.* Cossío Díaz, José Ramón, "La sustanciación de los procesos penales federales con anterioridad al Código de 1908", *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, segunda época, vol. XXVII, enero-junio 2013, p. 157. Para un panorama de las leyes penales en México *Cfr.* Rodríguez, Ricardo, *El Código penal de México y sus reformas.* Contiene una exposición histórica de las leyes penales vigentes en México antes de la promulgación del código y una sección de precedentes y legislación comparada con las instituciones penales adoptadas por la misma ley*,* México, Herrero Hermanos, 1902, p. 15. Sobre la codificación penal en nuestro país, *cfr.* Porte Petit, *Evolución legislativa penal en México…*, *cit.* Asimismo, Speckman Guerra, Elisa, *Crimen y castigo. Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia (ciudad de México, 1872-1910),* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas-El Colegio de México, 2002, pp. 23 y ss., y Barrón Cruz, Martín Gabriel (coord.), *Cinco ordenamientos penales del siglo XIX,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, 2010, pp. 792.

[36] Éste, de 1880, se debió a Ignacio Mariscal, Secretario de Justicia, Manuel Dublán y Pablo Macedo.

tribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y *tlapixqueras*, aplica penas y tormentos…”,[37] descrédito del acreditadísimo porfiriato y crédito de quienes, siervos u opositores, habitaban las cárceles y los campos de trabajo esclavo.[38] En el despunte del siglo XX no mediaba mayor distancia entre los mexicanos marginados de ese tiempo y sus antecesores en el siglo XIX, si nos atenemos a la descripción que sobre éstos hizo Ponciano Arriaga, que cito sólo en lo que toca a la justicia ejercida por los señores del campo: a los servidores del agro es posible “encarcelarlos, castigarlos, atormentarlos é infamarlos, siempre que no se sometan á los decretos y órdenes del dueño de la tierra”. El rico hacendado, “en su tierra señorial, en cierta manera y con más o menos formalidades, sanciona las leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones”.[39]

Al hablar ahora de “fuentes” de las normas constitucionales —y de sus cada vez más frecuentes, copiosas reformas[40] en materia penal—[41] no me referiré a los procesos de elaboración formal de normas, concentrados en la ley —o mejor dicho, en el proceso legislativo—,[42] sino a los factores que impulsan la adopción de ciertas soluciones.[43] He aplicado

[37] “Derecho de propiedad. Voto del señor Arriaga”, en Tena Ramírez, *Leyes constitucionales de México. 1808-1973*, 5a. ed., México, Porrúa, 1973, pp. 578 y 580.

[38] Al respecto, *cfr.* García Ramírez, “El sistema penal en el porfiriato (1877-1911). Delincuencia, proceso y sanción”, *Revista de la Facultad de Derecho de México,* t. LXV, núm. 264, julio-diciembre 2015, pp. 165-212.

[39] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales de México…, cit.,* pp. 567-580.

[40] “La permanencia inalterada de una Constitución no depende de la veneración que se le tenga y tampoco de la identificación que exista entre sus destinatarios y ella. Esa inmutabilidad más bien está relacionada con el grado de precisión y generalidad con que esté redactada, y con la confianza que inspiren las autoridades de quienes depende la aplicación misma de las normas que contiene”. Valadés, Diego, “Problemas de la reforma constitucional en el sistema mexicano”, en Varios, *Los cambios constitucionales,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 195.

[41] Ya se ha advertido sobre “el torrente de reformas, incesante, caudaloso, que continúa a tambor batiente”. Al respecto, *cfr.* García Ramírez, Sergio, “La constitución y el sistema penal: setenta y cinco años (1940-2015)”, *XVI Jornadas sobre Justicia Penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, en prensa.

[42] *Cfr.* García Ramírez, Sergio, *Curso de Derecho procesal penal…, cit.,* pp. 71 y 72.

[43] En diversas oportunidades he analizado esta cuestión, a propósito de los cambios constitucionales; así, *cfr.* “La reforma constitucional del Poder Judicial en México (1994-1995”, en *Poder Judicial y Ministerio Público*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2006, pp. 25 y ss.

estos comentarios en el marco de las reformas constitucionales volcadas sobre la Carta del 17 en el orden penal.

Hemos sido proclives a la frondosidad legislativa. Ilusionados con la creencia de que las nuevas leyes engendran, sin solución de continuidad ni esfuerzo de construcción, nuevas sociedades, olvidamos la reflexión cartesiana: más vale pocas leyes bien cumplidas, que muchas que no se observen.[44] No pierde vigencia la prevención de Otero, en su voto particular sobre el Acta de Reformas, del 5 de abril de 1847: recuérdese que los "pueblos se gobiernan por los hábitos y las creencias, por la imaginación y las costumbres".[45] Asimismo, sigue viva la expresión de Emilio Rabasa: "todo lo hemos esperado de la ley escrita, y la ley escrita ha demostrado su incurable incompetencia".[46]

No hemos aprendido a desconfiar del automatismo —señalado por Delmas-Marty— que propone recurrir a la "ley penal como respuesta única frente al conflicto".[47] Esta distracción —que suele ir de la mano de ilusiones populares y embustes políticos— ha campeado en proyectos legislativos y en reformas penales constitucionales de reciente fecha. Hubo un tiempo en que el propio gobierno acogió "el clamor público (que) ha señalado males profundos en la administración de justicia que hoy en día está únicamente inscripta en nuestras leyes, pero carece en absoluto de efectividad…".[48]

Hay instituciones, disposiciones, figuras, que sirven al desarrollo "fisiológico" del Derecho,[49] si se permite la expresión. Son normal y deseable desenvolvimiento del orden jurídico, en términos razonables y naturales. En este sentido mencionaré —y adelante examinaré—,

[44] La "exagerada multiplicidad de las leyes es con frecuencia excusa de las infracciones… los Estados mejor organizados son los que dictan pocas leyes, pero de rigurosa observancia…". Descartes, René, *Discurso del método*, 7a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 15.

[45] "Voto particular", en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes constitucionales…, cit.*, p. 447.

[46] Rabasa, *Emilio, La Constitución y la dictadura…*, *cit.*, p. 8.

[47] Delmas-Mary, Mireille, "Pour des principes directeurs de législation pénale", *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, núm. 2, avril-juin 1985, p. 226.

[48] "El Gral. Álvaro Obregón, al abrir las sesiones extraordinarias el Congreso, el 7 de febrero de 1921", en Soto Izquierdo, Enrique, *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. III, p. 447.

[49] En torno a estas fuentes o factores de las reformas constitucionales penales, *cfr.* mis comentarios en "La reforma constitucional del Poder Judicial…", en *Poder Judicial…*, *cit.*, pp. 25-27.

sólo por ejemplo, la normativa sobre defensa del inculpado, derechos de las víctimas del delito, control judicial de los actos del Ministerio Público, jurisdiccionalización de ciertos aspectos de la ejecución penal.

También hay reformas penales en la escritura suprema que atienden a la urgencia de resolver una crisis, aunque las raíces de ésta no se hallen en las normas constitucionales, sino en las prácticas institucionales, como ha sucedido en 2007-2008, en que la invocación de la "crisis", unida a otros clamores, puso en marcha un extenso movimiento de reforma. Por supuesto, el hecho de que la exasperación y la desesperación sociales sean malas consejeras ante los partidos políticos y el Parlamento —tentados a la disciplina frente a la opinión, cuando genera dividendos electorales—, no excluye que la reacción social pueda sugerir la modificación de la ley para "permitir una lucha más eficaz contra el crimen".[50] A esta categoría corresponden, en mi concepto, la persistencia de la pena de muerte en los textos constitucionales del siglo XIX y los cambios adoptados en materia de delitos graves y delincuencia organizada en los de la última mitad del XX y los primeros años del XXI, cambios que, por cierto, han contaminado la regulación constitucional del sistema penal en México[51].

Ha habido reformas impulsadas al cabo de una contienda electoral, que acogen determinados ofrecimientos de "campaña".[52] En otros casos, las modificaciones penales constitucionales han servido a la recepción extralógica de modelos "deslumbrantes", sin mayor reflexión preparatoria, y al acogimiento de modas o tecnicismos dispensables,

[50] "En este punto, la sociología de la reacción social enlaza con la sociología de la ley penal". Decocq, André, *Droit pénal…*, *cit.*, pp. 49 y ss.

[51] *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada. Antecedentes y regulación penal en México,* 4a. ed., México, Porrúa, pp. 94 y ss., y García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 50 y ss.

[52] En este sentido, por ejemplo, la "renovación moral de la sociedad" —proclamada en la campaña presidencial de 1981-1982— presidió la reforma al Título IV de la Constitución, así como a otros preceptos, que a su turno determinaron cambios en la legislación penal ordinaria y en materia de responsabilidades. Por lo que atañe a la variación constitucional, *cfr.* los motivos de la iniciativa presidencial de 2 de diciembre de 1982, anunciada como "primer paso para que la renovación moral se haga gobierno y la sociedad pueda apoyarse en él, a fin de que la corrupción no derrote sus derechos", en Madrid, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio. Diciembre 1982,* México, 1983, vol. 1, p. 15.

cuando no al simple protagonismo. Pongamos, como botones de muestra, las reformas constitucionales en la denominación de la policía investigadora y en la invocación del tipo penal, mejor que cuerpo del delito.[53]

Seduce la posibilidad de estampar la firma en el proyecto exitoso o en la declaratoria formal del gobernante, cuando dice, en nombre de la República: "a sus habitantes, sabed". Nunca estará de más escuchar la sabia lección de Vallarta en el Constituyente de 1857: "las instituciones no se importan en un país con la facilidad con que se hacen viajar las modas... el legislador que cura añejos males debe ser como el médico que a la cabecera del enfermo, falta a su deber si se obstina en no ver el mal en toda su gravedad".[54]

Por lo que toca a la Constitución de 1857,[55] no fueron numerosas las reformas constitucionales en materia penal, aunque se hallaba en plena formación el Derecho penal —sustantivo y ejecutivo— de la República y de los Estados. Esas reformas se refirieron a delitos comunes de funcionarios públicos (1874: artículo 104);[56] delitos oficiales de éstos (1874: artículo 105);[57] amnistías (1882: artículo 72 XXV);[58] libertad de expresión y delitos de imprenta (1883: artículo 7);[59] pena de muerte (1901: artículo 23);[60] libertad de tránsito y restricciones correspondientes (1908: artículo 11).[61]

[53] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 2003, pp. 51 y ss. y 152 y ss.

[54] *Cit.* Zarco, Francisco*, Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857),* 1a. ed., 1957, reimp. 1979, México, El Colegio de México, pp. 504 y 507.

[55] La Constitución de 1857 fue la primera en México que contuvo un catálogo completo, para su época, de derechos humanos. Ramírez Marín, Juan, "Inspiración de los derechos del hombre en la Constitución de 1857", en La *Constitución de 1857,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, p. 195. En esta obra figura, una comparación entre las declaraciones de derechos de la Declaración francesa de 1789, la Declaración de Virginia de 1776 y la Constitución de 1857. *Cfr. ibidem,* pp. 197 y ss. Probablemente los autores de ésta tuvieron conocimiento y acogieron la influencia de la Constitución francesa de 1848. *Cfr. ibidem,* p. 219.

[56] *D.O.* de 13 de noviembre de 1874.

[57] *D.O.* de 13 de noviembre de 1874.

[58] *D.O.* de 2 de julio de 1882.

[59] *D.O.* de 15 de mayo de 1883.

[60] *D.O.* de 14 de mayo de 1901.

[61] *D.O.* de 12 de noviembre de 1908.

En lo que atañe a la Constitución actual, durante mucho tiempo —cerca de ocho décadas: desde 1917 hasta 1993— fueron escasas las reformas en materia de seguridad pública y justicia penal, aunque hubo intenso movimiento en la legislación secundaria, cada vez más poblada con soluciones diferentes e incluso discrepantes, debidas a los legisladores estatales o federales, e incluso al presidente de la República, en ejercicio —fuertemente impugnado por muchos constitucionalistas— de facultades extraordinarias para legislar,[62] con antecedentes en el ordenamiento inicial del siglo xix.[63] Los temas centrales del Poder Revisor de la Constitución fueron los relativos al poder —la cuestión política, asunto regular de una ley fundamental— y los concernientes a la justicia social, *lato sensu* —la cuestión social—, acento que aportó la Carta de 1917[64] y que figuró entre los temas sobresalientes en el debate del Constituyente[65] y en el acervo de reformas posteriores.[66] Los temas

[62] Así, tanto el Código Penal de 1931 como los códigos de procedimientos penales, Distrital de 1931 y Federal de 1934. Sobre el problema constitucional de las facultades legislativas delegadas en México, *cfr.* Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 133 y ss.

[63] "En caso de convulsiones intestinas, como las que actualmente asoman, se autoriza al Emperador, por el bien de la patria, con todo el poder de la ley, que se pondrá por apéndice á este reglamento" (artículo 31, *in fine*, del Reglamento Provisional Político del Imperio mexicano, de 1822).

[64] Se trata de una dimensión constitucional mexicana ampliamente examinada por los constitucionalistas, dentro y fuera de nuestro país. Me remito a mi artículo "Raíz y horizonte de los derechos 'sociales' en la Constitución mexicana", en *Estudios jurídicos*, México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 28 y ss. "En los preceptos de nuestra Constitución nació una nueva disciplina jurídica, el derecho social, identificado en el derecho agrario y en el derecho del trabajo y de la seguridad social, contenido en los artículos 27 y 123 como la más bella expresión del constitucionalismo social; correspondiendo, pues, a nuestro país la primogenitura en la creación de la nueva legislación fundamental social que iluminó a todos los continentes". Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo,* México, Porrúa, 1971, pp. XII y XIII.

[65] *Cfr.* Gamas Torruco, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001, pp. 486 y ss.

[66] *Cfr.* Fix-Zamudio y Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado…, cit.,* p. 553. Asimismo, *cfr.* la estimable obra de Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano*, 2a. ed., México, unam, enep Acatlán-Acciones y Valores de México, S.A. de C.V.-Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

de justicia ordinaria —la justicia nuestra de todos los días— no suscitaban la misma atención, salvo, acaso, en materia de amparo.[67]

Las escasas reformas al sistema penal, en el peldaño de la ley suprema, generalmente sirvieron al propósito de generar mejor equilibrio entre los derechos del inculpado y las exigencias de la seguridad —así, los cambios en el régimen de la libertad provisional bajo caución; tradicionalmente, artículo 20, fracción I—,[68] y al objetivo de fortalecer la orientación humanista de ese sistema en cuestiones específicas referentes a infractores de reglamentos, menores de edad y reclusos (artículos 18 y 21). La reforma constitucional de 1984-1985 en el campo de la justicia, presentada con bombo y platillo, apenas se ocupó de algunos extremos relativos a la materia penal.[69] Aparentemente, pues, el Estado y la sociedad no percibían riesgos y daños insoportables en el rubro de la seguridad y la justicia: el torrente vendría poco después y se traduciría en cambios constitucionales frecuentes y penetrantes a partir de 1993.

Recapitulemos. Entre 1917 y 1982, esto es, en el curso de sesenta y cinco años, el Poder revisor de la Constitución abordó tres materias penales en la ley fundamental: libertad provisional bajo caución (1948; artículo 20, fracción I),[70] sistema penitenciario —bajo la divisa de la readaptación social— (1965[71] y 1977;[72] artículo 18), y menores infractores (1965,[73] en el marco del proceso de reforma anterior; artículo 18). En la etapa comprendida entre 1982 y 1993, once años, emitió modificaciones sobre otros tres temas: responsabilidad de servidores público

[67] *Cfr.* García Ramírez, "La reforma constitucional", en Varios, *Vigencia de la Constitución de 1917. LXXX aniversario*, México, Secretaría de Gobernación, Archivo General de la Nación, 1997, pp. 253 y ss.; también publicado en Galeana, Patricia (comp.), "Las reformas a la Constitución vigente", *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, pp. 336 y ss.

[68] Trayectoria de caución: Cádiz. 295, 296; RI. 74; PR. 9, V; Proy. May. 7, VIII; Proy. Min. 5, X; BO. 9, IX; EOP. 50; PC56. 31; C57. 18; PC16. 20, I, (anteriormente C17. 20, A, I).

[69] Para un comentario general sobre ésta, me remito a mi libro *Poder Judicial*..., *cit*., esp. pp. 123 y ss. y 159 y ss.

[70] *D.O.* de 2 de diciembre de 1948.

[71] *D.O.* de 23 de febrero de 1965.

[72] *D.O.* de 4 de febrero de 1977.

[73] *D.O.* de 23 de febrero de 1965.

(1982;[74] Título Cuarto de la Constitución y otros preceptos conexos); faltas de policía y buen gobierno (1983;[75] artículo 21), y libertad provisional (1985;[76] artículo 20, fracción I). En 1993 hubo una extensa reforma a diversos preceptos.[77] En ella se alojaron diversos desarrollos, pero también aparecieron temas —o el tratamiento de esos temas— que causarían perturbación en los años siguientes y determinarían nuevas reformas constitucionales. Los ejemplos más voluminosos son: elementos del tipo penal, delitos graves y delincuencia organizada.

En la etapa abarcada entre 1994 y 2005 fueron publicadas sendas reformas acerca de cuestiones penales o con inmediata y directa repercusión sobre éstas, a saber: Poder Judicial y Ministerio Público (1994;[78] diversos artículos), preceptos del enjuiciamiento penal (1996,[79] una, y 1999,[80] otra;[81] las dos, sobre numerosos preceptos), derechos de la víctima u ofendido (2000;[82] artículo 20), cumplimiento de la pena de prisión en lugar cercano al domicilio del sentenciado (2001;[83] artículo 18); atribuciones sobre seguridad nacional (2004;[84] artículo 73, fracción XXIX-M, y 89 fracción VI); Corte Penal Internacional (primera de 2005;[85] artículo 21); conocimiento de delitos federales por autoridades comunes (segunda de 2005;[86] artículo 73, fracción XXI); supresión de la pena capital (tercera de 2005;[87] artículos 14 y 22), y justicia para

[74] *D.O.* de 28 de diciembre de 1982.
[75] *D.O.* de 3 de febrero de 1983.
[76] *D.O.* de 14 de enero de 1985.
[77] *D.O.* de 3 de septiembre de 1993.
[78] *D.O.* de 31 de diciembre de 1994.
[79] *D.O.* de 3 de julio de 1996.
[80] *D.O.* de 8 de marzo de 1999.
[81] Esta fue promovida por iniciativa —de fuerte corte autoritario— del 7 de diciembre de 1997. "Fue tan intensa, razonada y persuasiva la oposición contra varias de las propuestas contenidas en la iniciativa (particularmente la flexibilización en el ejercicio de la acción, a través de cierto concepto sobre elementos del tipo penal), que ésta debió aguardar un largo tiempo —muy largo para nuestros usos y costumbres legislativos— antes de que hubiese dictamen de las comisiones senatoriales". García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*..., *cit*., p. 74.
[82] *D.O.* de 21 de septiembre de 2000.
[83] *D.O.* de 14 de agosto de 2001.
[84] *D.O.* de 5 de abril de 2004.
[85] *D.O.* de 20 de junio de 2005.
[86] *D.O.* de 28 de noviembre de 2005.
[87] *D.O.* de 9 de diciembre de 2005.

adolescentes que infringen leyes penales (cuarta de 2005;[88] artículo 18).[89]

Podemos identificar una última etapa a partir de la reforma del 18 de junio de 2008, que introdujo un nuevo modelo de enjuiciamiento penal identificado por la propia normativa transitoria como "sistema penal acusatorio", un régimen de excepción en materia de delincuencia organizada, principalmente, y nuevas bases en materia de seguridad pública[90]. Esta etapa comprende, además, las reformas relativas a ley general en materia de secuestro (2009;[91] artículo 73, fracción XXI); disposición transitoria sobre el régimen adolescentes en conflicto con la ley penal (2009);[92] derechos humanos en general y reinserción social

[88] *D.O.* de 12 de diciembre de 2005.

[89] En torno a las reformas penales incorporadas a partir de 1993, así como a diversos proyectos de reforma, me remito a los comentarios que hago en diversos libros que cito con frecuencia, a saber: *Poder Judicial y Ministerio Público*, obra integrada por varios estudios en la que me refiero principalmente a la reforma judicial y ministerial de 1994-1995; *Delincuencia organizada…., cit.,* pp. 33 y ss.; *El nuevo procedimiento…, cit.,* pp. 3 y ss.; y *La reforma penal constitucional…, cit.,* en numerosas páginas.

[90] *D.O.* de 18 de junio de 2008. Sobre la reforma de 2008 y sus elementos hay abundante bibliografía. En ella figuran: Carbonell, Miguel, *Bases constitucionales de la reforma penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, 2010; Valencia Carmona, Salvador, "Constitución y nuevo proceso penal", en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 13, enero-junio, 2009, pp. 39-62; García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *La reforma constitucional en materia penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009; García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011; Moreno Cruz, Everardo, *El nuevo proceso penal en México y el Código Nacional de Procedimientos Penales. Ideas generales,* México, Porrúa, 2014. Del mismo autor, *El nuevo proceso penal mexicano. Lineamientos generales,* México, Porrúa, 2011; Hermoso Larragoiti, Héctor, *Del Sistema inquisitorio al moderno sistema acusatorio en México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, esp. pp. 560 y ss.; Moreno Hernández, Moisés y Ontiveros Alonso, Miguel (coords.), *Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales*, México, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales-AMPEC-Ubijus, 2015; García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga, *El Código Nacional de Procedimientos Penales. Estudios,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas; 2015, y García Ramírez, Sergio, *Temas del nuevo procedimientos penal. Las reformas de 1996, 2008, 2013 y 2014*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

[91] *D.O.* de 4 de mayo de 2009.

[92] *D.O.* de 14 de agosto de 2009.

(2011;[93] diversos artículos); trata de personas (2011;[94] artículos 19, 20 y 73, fracción xxi); delitos contra periodistas, derecho a la información y libertades de expresión y de imprenta (2012;[95] artículo 73, fracción xxi); legislación procesal y ejecutiva penal única, así como la relativa a mecanismos alternativos de solución de controversias (2013;[96] artículo 73, fracción xxi); Fiscalía General (2014;[97] varios artículos); Sistema Nacional Anticorrupción (2015;[98] varios artículos); legislación nacional sobre justicia penal para adolescentes (2015;[99] artículos 18 y 73, fracción xxi); emisión de leyes generales para la persecución de diversos delitos (2015;[100] artículo 73, fracción xxi); Ciudad de México, que tiene algunas implicaciones en el orden penal (2016;[101] varios artículos), y ley general de víctimas (2016;[102] artículo 73, fracción xxix-x).

•

[93] *D.O.* de 10 de junio de 2011.
[94] *D.O.* de 14 de julio de 2011.
[95] *D.O.* de 25 de junio de 2012.
[96] *D.O.* de 8 de octubre de 2013.
[97] *D.O.* de 10 de febrero de 2014.
[98] *D.O.* de 27 de mayo de 2015.
[99] *D.O.* de 2 de julio de 2015.
[100] *D.O.* de 10 de julio de 2015.
[101] *D.O.* de 29 de enero de 2016.
[102] *D.O.* de 25 de julio de 2016.

Capítulo III

Dispersión y unificación legislativa en materia penal

En este punto resulta conveniente comentar, así sea muy brevemente, el papel que las reformas penales constitucionales —determinadas, a su turno, por factores sociales y políticos diversos, así como asociadas a la misión contemporánea del federalismo mexicano—[1] han jugado en lo que pudiera denominarse la "etapa actual del federalismo" en nuestro país. Son diversas vías por las que se reconstruye, al tenor de los tiempos, el sistema federal de esta República, que no es una simple reproducción del norteamericano de la carta de Filadelfia —y no lo fue nunca— ni se ha mantenido estático desde su aparición en la escena de México en 1824. Ha habido, reiterémoslo, todo un conjunto de medios para "ajustar" el esquema federal bajo el empuje de las circunstancias, en perpetuo cambio.[2]

[1] *Cfr.* al respecto García Ramírez, "Identidad y funciones actuales del federalismo mexicano", en *Temas de Derecho,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma del Estado de México-Seminario de Cultura Mexicana, 2002, pp. 105 y ss.

[2] En este apartado recojo ideas y expresiones que incluí en mi trabajo *La unidad de la legislación penal en México: antecedentes, iniciativas, obstáculos, razones,* Aguascalientes, Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, monografía 55, 2013. Sobre la unificación legislativa penal se puede consultar además el conjunto de artículos reunidos en la Revista *Criminalia*, coordinada para este fin por Elisa Speckman Guerra, México, año LXXIX, núm. 1, enero-abril 2013; en esta colección figura mi propio artículo (pp. 231 y ss., tomado de las publicaciones del Poder Judicial de Aguascalientes). En el conjunto mencionado aparecen numerosos textos en torno a esta materia, debidos a miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

En las constituciones centrales hubo disposiciones concentradoras de la legislación ordinaria: habría un sólo código penal y otro, también único, de procedimientos.[3] Pero el triunfo del federalismo dispuso las cosas con otro rumbo. Al amparo de la normativa constitucional, en el territorio mexicano se encontraron vigentes treinta y dos códigos penales locales, un número igual de códigos de procedimientos penales, a los que se sumaron los códigos penales federales tanto en su vertiente sustantiva como adjetiva, así como múltiples leyes que destinaron algunos de sus preceptos a la tipificación de delitos. Desde entonces, la desconcentración legislativa y, dentro de ésta, la dispersión penal, no ha militado en favor de la seguridad y la justicia, aunque lo haya hecho —si se quiere ver de esta manera— en pro del propio federalismo mexicano, celoso de sus parcelas de poder y mandamiento.

En seguida me referiré a los movimientos constitucionales en materia penal con alusión destacada a las preocupaciones y decisiones vinculadas con la marcha del federalismo, tanto en el proyecto constitucional de 1916-1917 como en la iniciativa de 1964 y en los numerosos avatares de la materia en años recientes.

El artículo 73 atribuye al Congreso de la Unión la facultad de establecer (es decir, definir) “los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse” —texto que se mantuvo en estos términos desde 1917 hasta 1996, esto es, durante setenta y nueve años, nada menos—, sin precisar qué ilícitos deben tener, por su propia naturaleza asociada al régimen federal mexicano, el carácter de delitos contra la Federación,[4] y que permitió la mencionada dispersión legislativa en materia penal.

Muchas propuestas que buscaron dar remedio a esta situación no prosperaron; otras han avanzado, en ocasiones a tambor batiente, hasta la final consagración de la unidad legislativa penal, con facultades concentradas en el Congreso de la Unión en lo que se refiere al procedimiento penal, tras el tropiezo en la aplicación de la normativa apor-

[3] Trayectoria de unificación penal: Cádiz. 258; BC. 13; Proy. May. 135; BO. 187; BAR. Sección Primera, 10; C 17. 73, XXI.

[4] Hubo intentos, que no tuvieron éxito, por introducir en la fracción XXI del artículo 73 una caracterización “material” de los delitos federales, como fue la propuesta del senador Eduardo Andrade. *Cfr.* mi comentario en torno a esta sugerencia, en García Ramírez, Sergio, *Delincuencia organizada*..., *cit.*, pp. 66-69.

tada por la reforma de 2008, a las soluciones alternas al proceso y a la ejecución de penas, cuestiones recogidas en la reforma de 2013 al artículo 73 de la Constitución. Poco después tuvo éxito la corriente centralizadora en otra materia, que se había mantenido sujeta a la legislación local, con rechazo explícito de eventuales reformas al artículo 73:[5] régimen de justicia con respecto a menores de edad —niños y adolescentes— en conflicto con la ley penal.

Bajo su formulación actual, el mencionado precepto, además de los extremos antes mencionados, alude a la variación de competencia por motivo de conexidad (reformas de 1996: conexidad en general; y 2012: conexidad relacionada con delitos contra periodistas y otros supuestos en que se afecte, limite o menoscabe el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta), concurrencia persecutoria con respecto a delitos federales (reforma de 2005), federalización o centralización —como se prefiera decirlo— en lo que respecta a delincuencia organizada (reforma de 2008) y leyes generales relativas a secuestro (reforma de 2009), trata de personas (2011), delitos electorales (2014), desaparición forzada de personas (2015), formas diversas de privación ilegal de la libertad (*idem*), tortura, otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (*idem*). Sobre estas reformas volveré posteriormente.

En 1917, el limitado proyecto centralizador de Carranza —artículo 18— tropezó con las autonomías estatales,[6] como veremos de nuevo al ocuparnos del sistema penitenciario: el Constituyente —escribió Juan José González Bustamante— "desoyó la sabia llamada de atención del primer jefe y se sacrificó el propósito en aras de un federalismo mal entendido".[7] Los miembros de la comisión dictaminadora —Mújica, Román, Monzón, Jara y Colunga—, que apreciaron las ventajas de la

[5] *Cfr.* las observaciones que formulé en torno a este intento de reformar el artículo 73, que se mantuvo intacto al tiempo de la primera reforma mayor al precepto 18 de la ley suprema en materia de menores en conflicto con la ley penal; García Ramírez, Sergio, "Jurisdicción para menores de edad que infringen la ley penal. Criterios de la jurisdicción interamericana y reforma constitucional", *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes,* México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2006, pp. 51 y ss.

[6] *Cfr*. mi reseña de esta cuestión en *El artículo 18 constitucional: prisión preventiva, sistema penitenciario, menores infractores*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 50 y ss.

[7] *Colonias penales e instituciones abiertas*, México, Asociación Nacional de Funcionarios Judiciales, 1956, p. 30.

centralización para efectos puramente penitenciarios, sostuvieron enfáticamente: "nos declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa". Las facultades a las que renuncian los Estados "van a robustecer el poder central, favoreciendo así el absolutismo".[8]

En la reforma de 1964-1965 se consultó y aprobó una alternativa, consecuente con el "estilo federal" mexicano: convenios entre la Federación y los Estados para la ejecución de penas.[9] Durante el proceso de reforma constitucional, se invocaron los conocidos argumentos de invasión de la soberanía de los estados. Así, diputados del Partido Acción Nacional emitieron un voto particular que, entre otros puntos, cuestionó la propuesta de ejecución de condenas de reos comunes en establecimientos federales.[10] Las comisiones sostuvieron, sin embargo, que la iniciativa "no implica violación al principio de soberanía, puesto que la adición que se propone no tiene carácter impositivo, sino potestativo".[11] Posteriormente, uno de los emisores del mencionado voto, Ruíz Vázquez, señaló: "la defensa de la soberanía de los Estados está salvada con la afortunada fórmula que encontró la comisión al hablar de que los convenios deberán sujetarse a lo que establezcan las leyes locales respectivas".[12] Por su parte, el diputado Vicente Lombardo Toledano, al frente de la fracción del Partido Popular Socialista, calificó a la soberanía local como una "ficción", con respecto a la cual la iniciativa que se discutía "es muy diplomática y respetuosa".[13]

[8] *Derechos del Pueblo Mexicano…*, *cit*., t. III, p. 691.

[9] *Cfr. ibidem,* t. III, pp. 750 y ss., y Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit*., pp.468-470.

[10] Suscribieron el voto particular los diputados Guillermo Ruíz Vázquez, Felipe Gómez Mont y Adolfo Christlieb Ibarrola, quienes cuestionaron la propuesta del Ejecutivo y de la comisión: "Por más que la exposición de motivos y el dictamen nieguen tal finalidad, la reforma propuesta llevará de hecho la absorción por parte del Ejecutivo Federal de un aspecto más de las funciones propias de los estados con la consiguiente centralización y detrimento de la autonomía de éstos", *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., p. 757. Examino ese voto en *El artículo 18 constitucional…*, *cit*., pp. 55-57.

[11] *Derechos del Pueblo Mexicano…*, *cit*., p. 752.

[12] *Ibidem*, p. 770.

[13] *Ibidem*, p. 767. Señaló: "El México actual es totalmente distinto al de hace más de un siglo ¿Qué es lo que caracteriza a este proceso? La intervención cada vez mayor del Estado Nacional en los problemas que abarcan a todo el territorio de la República". *Ibidem*, p. 765.

Hay opiniones encontradas sobre este asunto, en el que la decisión política fundamental federalista, entendida a nuestra manera, pugna con la necesidad de contar con una política criminal nacional que permita prevenir y enfrentar, a esta escala, el embate del crimen. Numerosas voces se han pronunciado contra el "extremoso federalismo"[14] que profesamos,[15] cuyas terminantes fórmulas constitucionales —que no cuestiono en este momento— se traducen en dispendios normativos penales.

Para sortear la dispersión penal, sin quebranto de la disposición constitucional, hemos "ideado" códigos tipo o modelo[16] —tendencia bien conocida en el ámbito penal y procesal penal iberoamericano o latinoamericano—,[17] que no alcanzaron vigencia, pero informaron diversos desarrollos locales, y reglas o bases mínimas para la ejecución de sanciones, que avanzaron un trecho.[18]

La tendencia unificadora se manifestó en 2005, cuando el proyectista constitucional propondría, sin éxito, la incursión federal en el ámbito de menores de edad. La propuesta fue desestimada bajo el argumento de que las ventajas de contar con una sola ley se encontraban colmadas merced a la relación de principios contenidos en el artículo

14 Jiménez de Asúa, Luis, *Tratado de derecho penal*, 3a. ed., Buenos Aires, Losada, 1964, t. I., p. 1263.

15 En este sentido se produjo la opinión —que fue base de otros pareceres— de Raúl Carrancá y Trujillo, a partir de las primeras ediciones de su obra más conocida: *Derecho penal mexicano. Parte general*, 8a. ed., México, Porrúa, 1967, pp. 103 y ss. Desde la perspectiva procesal, mencionemos la crítica que formuló Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, en *Panorama del Derecho mexicano. Síntesis del Derecho procesal*, México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1966, pp. 9 y ss.

16 Tiene sitio destacado el esfuerzo emprendido en 1963 en esta dirección. Posteriormente, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM llevó adelante trabajos semejantes, que se recogen en *Código Penal y Código de Procedimientos Penales modelo,* de Victoria Adato Green, Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004. La reforma constitucional de 2008 abrió la puerta para la elaboración de proyectos amplios, a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia o de juristas y comisiones especiales.

17 En materia penal, a partir de una convocatoria del Instituto de Ciencias Penales de Chile, en 1964. *Cfr. Código Penal Tipo para Latinoamérica*, México, Procuraduría General de Justicia de la República-Academia Mexicana de Ciencias Penales, 1967. En materia procesal, *cfr.* Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, *Código Procesal Penal modelo para Iberoamérica*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989.

18 En este sentido, la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, de 1971. Al respecto, *cfr.* García Ramírez, *Legislación penitenciaria y correccional comentada*, México, Cárdenas Editores, 1978, pp. 21 y ss.

18, a los cuales se debían ajustar los diversos fueros.[19] En una iniciativa presidencial de 2007 reaparecería, nuevamente sin resultados, la pretensión de centralizar toda la legislación de la materia penal.[20] En la reforma constitucional de 2007-2008 latió el proyecto centralizador, que afloró por diversas vertientes: desde el minucioso régimen del enjuiciamiento hasta el detallado Sistema Nacional de Seguridad Pública.[21]

Prosperaron, en cambio, propuestas que pretendieron reorganizar la distribución de facultades penales entre la Federación y los estados, en términos adecuados a las nuevas manifestaciones de la criminalidad y a los requerimientos de la procuración e impartición de justicia. En este sentido, podemos mencionar las reformas tendientes a federalizar el conocimiento de delitos comunes conexos con ilícitos federales,[22] la posibilidad de que las autoridades del fuero común persigan delitos federales en materias de competencia constitucional concurrente[23] y el giro adoptado en relación con la delincuencia organizada.[24]

Volvamos a la hipótesis de las leyes generales cuya presencia, como hemos visto, ha sido frecuentemente recogida en sucesivas reformas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución. Hoy día, esa fracción, determinante de los delitos sujetos a régimen por el Congreso de la Unión —es decir, cuya persecución se ha centralizado o descentralizado en alguna medida—, aloja esta nueva especie en el paisaje de la legislación, y no menciona solamente —que sería insuficiente— qué delitos quedarán contemplados por dichas leyes generales, sino avanza un paso más y describe el contenido "mínimo" de tales ordenamientos. Cuando éstos hicieron su aparición en la escena, merced a la reforma de 2009 en materia de secuestro —aunque el concepto de leyes generales

[19] *Cfr.* García Ramírez, "Jurisdicción para menores de edad…", en Varios, *Derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes...*, *cit.*, p. 73.

[20] A través de una reforma al artículo 73, fracción XXI de la Constitución. La iniciativa presidencial propuso "crear un solo ordenamiento en materia penal y procedimental penal" a fin de "otorgar una mayor certeza a todos los habitantes del país y, al mismo tiempo, generar una coordinación de esfuerzos en la batalla contra la impunidad". *Cfr.* la iniciativa y el razonamiento correspondiente en García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.,* pp. 446-447 y 451.

[21] *Cfr. ibidem.*, pp. 203 y ss.

[22] *D.O.* de 3 de julio de 1996.

[23] *D.O.* de 28 de noviembre de 2005.

[24] *D.O.* de 18 de junio de 2008.

es anterior y fue caracterizado por la Suprema Corte de Justicia—[25] se dijo que el Congreso de la Unión emitiría una ley general en torno a esta cuestión "que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el (entonces) Distrito Federal (ahora flamante ciudad de México), los Estados y los Municipios". El mismo alcance de las leyes generales ha figurado en las reformas posteriores a la fracción XXI y se halla vigente hasta la fecha (2016).

En fin de cuentas, las leyes generales pueden tener un alcance amplísimo, que lleve a abarcar el ámbito completo —o casi— de la persecución de los delitos contemplados en ellas. Rige los temas sustantivo, adjetivo (competencial) y administrativo (coordinación entre autoridades). Ocupémonos del espacio sustantivo. A este respecto, la Constitución dice que las leyes generales regularán "como mínimo" los tipos penales y sus sanciones. Si se dice "como mínimo", el legislador ordinario podría pensar —válidamente, conforme a la letra del precepto— que puede ir más allá del mínimo y desplegarse sobre puntos que ya no son meramente los tipos penales y las punibilidades correspondientes, sino otros extremos de la regulación penal. De esta suerte —exageremos un poco, pero sólo un poco— podría atreverse a formular ordenamientos penales completos sobre los delitos cuya regulación le atribuye el generoso texto constitucional. Su límite no es el punto de llegada, sino el punto de partida, a saber, el mínimo que se le encomienda: tipos y sanciones.

[25] El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido a las leyes generales como "aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano". Se trata de leyes que "no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales", en la medida en que respecto a ellas "el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional". "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", tesis P. VII/2007, registro 172739, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

La citada reforma constitucional de 2009 previó la existencia de una ley general en materia de secuestro,[26] que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2010.[27] Este ordenamiento continúa la tendencia iniciada por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que parte de la idea de que el "Derecho penal tradicional" es insuficiente para hacer frente a delitos de mayor impacto social, por lo que es necesario recurrir a técnicas excepcionales.[28]

La necesidad de una ley general se motivó en el impacto generado por el delito de secuestro, así como en su incremento en los últimos años. Fue entonces que se deploró la disparidad legislativa, tanto por lo que hace a los tipos penales y a las sanciones, como en lo que respecta a los instrumentos de investigación, la falta de coordinación entre las autoridades de los distintos fueros, la ausencia de una política criminal en la materia y la incompatibilidad con diversos estándares internacionales.[29]

[26] Esta reforma se sustentó en dos iniciativas presentadas el 2 y el 9 de octubre de 2008. Para un análisis de las iniciativas que dieron pie a la reforma constitucional, *cfr.* Félix Cárdenas, Rodolfo, *Nueva política criminal para el combate del delito de secuestro*, México, Ubijus, 2010, pp. 36 y 37.

[27] Un estudio de este ordenamiento puede verse en Ochoa Romero, Roberto, *La privación ilegal de la libertad. Especial referencia a los tipos penales contenidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, México, Tirant lo Blanch, 2012.

[28] *Cfr.* García Ramírez, *Derecho penal*, 4a. ed., México, Porrúa, pp. 286-289. Eduardo Rojas Valdez sostiene al respecto: "El sistema penal empieza a perder su unidad, por lo que en un futuro se podrá hablar de *Derechos penales*, cada uno orientado bajo su propia filosofía y delimitado por principios diferentes, atendiendo por supuesto, al grado de enemistad que se establezca con el delincuente (o simple imputado). "El Derecho penal del enemigo: ¿condición o negación del Estado constitucional?", *Criminalia*, México, nueva época, año LXXXII-2, 2015, p. 237.

[29] El delito de secuestro fue entendido como una "de las conductas más reprochables en nuestra sociedad, pues no sólo afecta uno de los bienes jurídicos más importantes para el ser humano sino que genera el mayor estado de inseguridad en el país", al grado de "fracturar los cimientos del Estado mexicano"; empero, se reconoció que "las instituciones de procuración de justicia han sido rebasadas para dar solución al lacerante problema". Véase "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081002-II.html#Ini20081002-1.1*; "Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", recibida del Ejecutivo Federal, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081010.html#Ini20081010Ejecutivo*; "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia, con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero de la fracción XXI del

La segunda reforma a la fracción XXI del artículo 73 constitucional que autorizaría al Congreso de la Unión para expedir una ley general, fue publicada el 14 de julio de 2011, cuando el poder revisor de la Constitución examinó el delito de trata de personas. En la iniciativa que dio pie a la mencionada enmienda, presentada el 8 de abril de 2010, se identificó a México como un país con continuos flujos migratorios, sobre todo de nacionales y centroamericanos que intentan ingresar a los Estados Unidos,[30] quienes se encuentran expuestos a diversas amenazas, entre ellas trata de personas, entendida como "una modalidad contemporánea de esclavitud y como una forma extrema de violencia contra mujeres, niñas y niños que viola sus derechos humanos fundamentales".[31]

En atención a la gravedad del problema, se consideró conveniente contar con una ley general que asumiera un enfoque interdisciplinario, permitiera la acción coordinada de los tres órdenes de gobierno, junto con la sociedad civil, y dotara a las autoridades de las herramientas necesarias para la persecución de este delito.[32] La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos fue emitida el 14 de junio de 2012 con base en el artículo 73 constitucional.

La apremiante situación de violencia en contra de los periodistas en nuestro país[33] llevó al Poder revisor de la Constitución a establecer un mecanismo excepcional que permitiera a las autoridades federales conocer de los "delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afec-

artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/dic/20081204-IX.html*, y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, que contiene proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=19160*

30 Sobre la situación de la trata de personas en México y su estrecha relación con la migración en nuestro país, *cfr*. Barrón Cruz, Martín Gabriel, *La Bestia. La tenue línea entre la migración y la trata de personas*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2013, esp. pp. 34 y ss.

31 La iniciativa puede ser consultada en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/abr/20100408-I.html#Ini20100408-13.*

32 *Idem.*

33 Sobre homicidios de periodistas y la impunidad de estos delitos, *cfr*. Moncada, Carlos, *Del México violento: periodistas asesinados*, México, Edamex, 1991.

ten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta", según dispone el artículo 73, fracción XXI de la Carta Magna, merced a la reforma publicada el 25 de junio de 2012.

En los documentos preparatorios de la mencionada enmienda constitucional[34], se destacó el importante papel de los periodistas en un Estado democrático, en la medida en que sirven como vehículos de información de la sociedad, por lo que los atentados en contra de aquellos afectan a la sociedad en su conjunto. Se sostuvo que los periodistas estaban pasando por "el peor momento de su vida profesional", toda vez que se han convertido en blanco de delitos de gran calado, al grado de que México es considerado uno de los países más peligrosos en el mundo para ejercer el periodismo, según informes de diversas organizaciones internacionales citados en las iniciativas y dictámenes que informaron la reforma.[35] Aquella victimización se incrementa por la impunidad imperante en el sistema de justicia mexicano.

[34] Me refiero a los siguientes documentos: "Iniciativa del Ejecutivo Federal, con proyecto de decreto que reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 30 de octubre de 2008, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2008/oct/20081030-I.html#Ini20081030-Ejec*; Iniciativa que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 7 de octubre de 2010, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/oct/20101007-II.html#Iniciativa4*; "Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales y de justicia, con proyecto de decreto que adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 8 de noviembre de 2011, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/nov/20111108-III.html#DecDictamen3*, y "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta del Senado*, 13 de marzo de 2012, en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=34339*.

[35] Los legisladores se refirieron a los informes de la organización no gubernamental Campaña Emblema de Prensa, del Relator especial sobre la libertad de expresión y protección del derecho a la libertad de expresión de Naciones Unidas y de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, este último de 2010. Esta Relatoría consideró "que la libertad de expresión en México enfrenta graves obstáculos, principalmente por los actos de violencia e intimidación que sufren los periodistas en el país. Según la información recibida, entre 2000 y julio de 2010, 64 periodistas fueron asesinados y 11 desaparecidos, ubicando a México como el país más peligroso para el ejercicio del periodismo en las Américas. La situación de seguridad de los y las periodistas sigue siendo crítica; en 2010 la Relatoría

En su análisis sobre la pertinencia de esta reforma, los legisladores se concentraron en la preocupante situación de los periodistas en México; empero, no se analizó con suficiencia en qué forma incidiría el traslado de competencia, del ámbito local al federal, en la eficaz persecución de estos delitos.

Los dispares avances de la implementación del sistema acusatorio auspiciado por la reforma de 2008, así como las diferencias presentes en los diversos ordenamientos que ya adoptaban el nuevo modelo de enjuiciamiento, producidas por las variadas interpretaciones de los legisladores locales sobre los preceptos constitucionales, provocaron que el tema de la unificación regresara al Poder Revisor de la Constitución. El resurgimiento oficial de la idea se afirmó en los pronunciamientos del Ejecutivo Federal al asumir la presidencia,[36] idea compartida posteriormente en un documento del 2 de diciembre de 2012,[37] producto de la coincidencia de diversas fuerzas políticas, que recibió el nombre de "Pacto por México".[38]

La propuesta unificadora fue recogida en tres iniciativas que culminaron en la reforma constitucional publicada el 8 de octubre de 2013.[39]

registró 13 asesinatos de periodistas en el país, además de desapariciones, secuestros, ataques armados contra medios, y numerosas amenazas y hostigamientos". El informe puede ser consultado en: *https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2010%20FINAL%20CIDH%20Relator%C3%ADa%20Informe%20Mexico%20Libex_esp-1.pdf*.

[36] "Habré de presentar al Honorable Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional, que permita contar con un solo Código Penal, y otro de Procedimientos Penales, únicos y de aplicación nacional". Véase en *http://www.presidencia.gob.mx/decisiones-presidenciales-anunciadas-el-1o-de-diciembre/*.

[37] Por lo que hace a las fuerzas políticas, el Pacto, del 2 de diciembre de 2012, fue suscrito por los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. Obviamente, contiene un gran número de planteamientos sobre temas nacionales de diversa naturaleza.

[38] *Cfr.* "Implantar en todo el país un Código Penal y un Código de Procedimientos Penales Únicos", en *http://www.presidencia.gob.mx/wp-content/uploads/2012/12/Pacto-Por-M%C3%A9xico-TODOS-los-acuerdos.pdf*.

[39] 1) Iniciativa del 14 de febrero de 2013, presentada en la Cámara de Senadores, versión electrónica en: *http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-02-14-1/assets/documentos/Gil-CPE.pdf*; 2) iniciativa presentada ante la misma Cámara el 9 de abril de 2013, versión electrónica en *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=40311*, y 3) iniciativa presentada el 24 de abril de 2013, versión electrónica en: *http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-04-24-1/assets/documentos/Ini_Sen.Arely_art.73-CPEUM.pdf*.

Esta enmienda federalizó —o centralizó— las materias procesal y ejecutiva penal, así como la normativa sobre mecanismos alternativos de solución de controversias penales. La vertiente sustantiva permaneció intacta, bajo los consabidos argumentos de que la descripción de conductas típicas y punibilidades debe atender las necesidades, circunstancias, convicciones y expectativas locales. Como consecuencia de aquella reforma constitucional, el 5 de marzo de 2014 fue publicado el Código Nacional de Procedimientos Penales (cnpp), cuya paulatina vigencia ha dependido de las correspondientes declaraciones de las entidades federativas. Este Código entró en vigor plenamente el 18 de junio de 2016. El 29 de diciembre de 2014 se publicó la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, y el 16 de junio de 2016, la Ley Nacional de Ejecución Penal.[40]

La unificación penal sustantiva constituye una asignatura pendiente para nuestro país.[41] No existen argumentos plausibles para mantener la dispersión legislativa imperante. El Derecho penal tutela bienes indispensables para la vida en sociedad, y por ello resulta difícil concebir derechos, principios o intereses que sólo demanden protección en determinada entidad federativa. Es posible satisfacer las necesidades de protección inherentes al Derecho penal mediante fórmulas generales cuyas punibilidades establecidas dentro de un amplio rango punitivo permitan a los jueces de cada región asignar la sanción más justa. Tampoco es pertinente sostener que la organización federal de México implica dejar la regulación penal

[40] Sobre esta reforma *cfr.* García Ramírez, "La unificación legislativa en el enjuiciamiento y la ejecución penal. La reforma constitucional de 2013. Concentración y dispersión", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XLVII, núm. 139, enero-abril 2014, pp. 297 y ss., y "Hacia la unidad de la legislación penal mexicana. Tendencias, avances y rezagos", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núms. 21-22, enero-diciembre 2013, pp. 99 y ss., artículo que se recoge en mi libro *Derecho penal…*, *cit.*, pp. 291 y ss.

[41] Numerosos miembros de la Academia Mexicana de Ciencias Penales han sostenido: "Es conveniente contar con una legislación penal —sustantiva, adjetiva y de ejecución de sanciones— única para todo el país. La dispersión prevaleciente, en la que abundan ocurrencias y diferencias, no favorece la lucha contra el crimen y da lugar al absurdo de que el mismo delito tenga sanciones distintas según si es común o federal o según la entidad donde se cometa". "Propuesta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales sobre Seguridad Pública y Justicia Penal", disponible en *http://www.academiamexicanadecienciaspenales.com.mx/academiamexicanadecienciaspenales/Documentos/propuesta%20academia%20mexicana%20de%20ciencias%20penales%202012.pdf*.

en el ámbito de competencia de las entidades federadas. Cada Federación puede y debe adoptar fórmulas propias sobre su estructura y su desarrollo histórico, según su conveniencia y al amparo de sus propias circunstancias[42]; el Derecho comparado da testimonio de ello.[43]

Por reforma del 10 de febrero de 2014 se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general sobre delitos electorales, que sería publicada el 23 de mayo del mismo año. La tendencia unificadora continuaría el 2 de julio de 2015: una nueva modificación al artículo 73, fracción XXI, confirmó al Congreso de la Unión la facultad de expedir la legislación única en materia de "justicia penal para adolescentes". La introducción de los menores de edad en el sistema penal ha supuesto un retroceso con respecto a la reforma de 2005, que pretendió extraer de la justicia penal a estos sujetos inimputables.[44]

[42] *Cfr.* García Ramírez, "Identidad y funciones actuales del Federalismo…", *cit.*, pp. 105 y 106.

[43] Alemania, Suiza, Brasil, Venezuela y Argentina son estados federales que poseen un único código penal sustantivo. A escala internacional se ha planteado un amplio debate acerca de la unificación penal en países organizados bajo el modelo de federación, así como en torno a esa misma unificación, o bien armonización, en diversas regiones, como Europa. Hay múltiples exámenes y sugerencias en torno a esta cuestión, que analizan las circunstancias y modalidades en que podrían operar la unificación o la armonización; en todo caso, ésta se halla en marcha, y también se cuenta con diversos elementos de concertación y acción conjunta en el plano europeo. Al respecto, *cfr.* Varios, *Hacia la unificación del Derecho penal*, Ulrich Sieber y Jan-Michael Simon (eds.), 2a. ed., México, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011. En este orden, se considera que la integración nacional "es ajena al Derecho penal sustantivo de Estados Unidos", donde el acento se carga sobre todo en los planos estatales. Empero, existe un movimiento relevante para la creación de un cuerpo de leyes federales que abarca a todo el país. *Cfr.* Dubber, Marcus Dirk, "La integración del Derecho penal sustantivo en Estados Unidos", *ibidem*, p. 136. Otro autor, que examina los casos de la Unión Europea y de México, llega a la conclusión de que "la unificación de los sistemas punitivos y de los códigos penales en Europa es una mala idea", y en cuanto a México, considera que la unificación tropezaría con diversos obstáculos —cuya remoción exigiría una cuidadosa estrategia—, entre los cuales figuran la corrupción prevaleciente en los sistemas judiciales locales y el uso excesivo de la pena privativa de libertad. Tonry, Michael, "¿Debe México armonizar su sistema punitivo y de Derecho penal?", *ibidem*, pp. 270-272.

[44] En este proceso de reforma se reconoció que eran "dispares" los avances en la implementación de las bases constitucionales del sistema de justicia para adolescentes establecidas en el año 2005, y se manifestó temor en torno a un inapropiado endurecimiento del proceso destinado a esos sujetos, que debería conducirnos bajo los postulados del sistema acusatorio, de manera uniforme en todo el país. *Cfr.* "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 18 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del

La última reforma —hasta septiembre de 2016— al artículo 73, fracción XXI, facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales sobre los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación ilegal de la libertad, tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. La calificación de estos "tratamientos", que son del conocimiento público, así como la gestión de diversos organismos internacionales y organizaciones civiles, hicieron patente la necesidad de combatir con eficacia tan graves violaciones.

En el proceso legislativo conducente a esta reforma se sostuvo que las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales y la tortura fueron un instrumento de represión de grupos disidentes en décadas anteriores.[45] Igualmente, se afirmó la persistencia de estas violaciones.[46] En los alegatos favorecedores de la reforma constitucional se dio cuenta de documentos emitidos por instancias internacionales en torno a la grave situación prevaleciente en materia de derechos humanos,[47] y a las

Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes", *Gaceta del Senado*, 3 de septiembre de 2013, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Temas/JPA_iniciativa3.pdf* e "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para expedir la legislación del sistema nacional de justicia penal para adolescentes", *Gaceta del Senado*, 25 de marzo de 2014, disponible en: *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-25-1/assets/documentos/Justicia_Pena_Adolescentes.pdf.*

[45] *Cfr.* "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a la desaparición forzada o involuntaria de personas", *Gaceta del Senado*, 12 de abril de 2011, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29359.*

[46] En 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos informó sobre la recepción de 124 quejas relacionadas con presuntas desapariciones forzadas en México, lo que representó un incremento del 288 por ciento con respecto de 2007, año durante el cual se presentaron 23 quejas. Asimismo, la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Fedefam) sostiene que existen 3 mil personas desaparecidas por razones políticas, trata de personas y como producto de la guerra contra el narcotráfico. *Cfr. Idem.*

[47] En las iniciativas que condujeron a la reforma constitucional se hizo alusión a que en las observaciones de 14 de febrero de 2015 del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas al informe presentado por el Estado mexicano se manifestó que existe "un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas". Se recordó que en el informe del 29 de diciembre de 2014 del Relator especial sobre la Tortura, se hizo notar que ésta y "los malos tratos durante los momentos que siguen a la detención y antes de la puesta a disposición de la justicia son gen-

insuficiencias del marco legislativo correspondiente, observadas por organismos mundiales e interamericanos.[48] El gobierno mexicano, por su parte, rechazó estas aseveraciones.[49]

eralizados en México y ocurren en un contexto de impunidad". *Cfr.* "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de desaparición forzada", *Gaceta del Senado*, 26 de febrero de 2015, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53009*, e "Iniciativa de la senadora Angélica de la Peña Gómez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta del Senado*, 13 de agosto de 2014, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49515*. Las observaciones del Comité contra la Desaparición Forzada pueden ser consultadas en: *http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf*, y el informe del relator en: *http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/252/91/PDF/G1425291.pdf?OpenElement*. En respuesta al informe del relator de Naciones Unidas, el presidente del Senado, Miguel Barbosa, reconoció que si bien la tortura sucede en México y que se deben tomar las acciones pertinentes, esto no significa que sea generalizada. Mientras tanto, el embajador de México ante la ONU, Jorge Lomónaco, rechazó la veracidad del informe. *Cfr.* Mercado, Alejandra, "Niega Barbosa tortura generalizada en el país", *Milenio*, México, consultado en *http://www.milenio.com/politica/tortura_mexico_relator_onu-tortura_mexico_barbosa*-senado_tortura_mexico_0_478152331.html y "México responde a la ONU: la tortura no es generalizada", *CNN*, México, 10 de marzo de 2015, consultado en *http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/10/mexico-responde-a-la-onu-la-tortura-no-es-generalizada*.

[48] En general coinciden las ocho iniciativas y los dictámenes emitidos tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, a algunos de estos documentos ya nos hemos referido. Las iniciativas pueden ser consultadas en la *Gaceta del Senado* en los siguientes enlaces: 12 de abril de 2011 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=29359*); 22 de abril de 2014 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=46884*); 13 de agosto de 2014 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=49515*); 19 de noviembre de 2014 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id= 51313*); 10 de febrero de 2015 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn= 2&sm=2&id=52617*); 16 de abril de 2015 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54054*); 26 de febrero de 2015 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=53009*) y 21 de abril de 2015 (*http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=54198#*). El dictamen del Senado se encuentra disponible en: *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-04-29-1/assets/documentos/Dic_PC_Desaparicion_Forzada.pdf*, y el de la Cámara de Diputados en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/abr/20150430-XVIII.pdf*.

[49] El Informe sobre la situación de los derechos humanos en México emitido el 31 de diciembre de 2015 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que la desaparición de personas en nuestro país "ha alcanzado niveles críticos". Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, al 30 de septiembre de 2015, el número de desaparecidos alcanzó 26,798 y sólo había seis sentencias conde-

Otro ordenamiento relevante dentro de la categoría de las leyes generales, que no pertenece estrictamente al sistema jurídico penal, pero tiene efectos sobre éste, es la Ley General de Víctimas, publicada el 9 de enero de 2013. Fue emitida por el Congreso de la Unión sin facultades expresas para regular esta materia. El 25 de julio de 2016 se agregó una fracción XXIX-X al artículo 73 constitucional, que facultó al legislador federal para "expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas".[50]

•

natorias en el ámbito federal. Por lo que hace a la tortura, la Procuraduría General de la República informó que en abril de 2015 se encontraban en trámite 2,420 investigaciones sobre tortura, y había quince sentencias condenatorias por este delito a nivel federal. *Cfr.* Párrafos 100, 103, 118 y 212. El informe se encuentra disponible en: *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf*. El 2 de marzo de 2016 la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República emitieron un comunicado conjunto en el que se expresó que el informe de la Comisión Interamericana "no refleja la situación general del país y parte de premisas y diagnósticos erróneos, que no se comparten. Tanto en la visita, como al término de ésta, el Estado mexicano fue enfático en afirmar que en nuestro país no se vive una crisis de derechos humanos, y que las observaciones preliminares de la CIDH —que hoy se retoman en el informe— se habían construido a partir de encuentros y entrevistas sobre temas específicos y en lugares focalizados, desestimando los avances y cambios estructurales que el Gobierno de la República ha impulsado en los últimos años". El comunicado puede consultarse en: *http://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-la-republica-esta-comprometido-con-la-vigencia-del-estado-de-derecho-y-los-derechos-humanos*.

[50] El dictamen de la Cámara de Diputados correspondiente a esta reforma indicó que la potestad para emitir leyes generales correspondía a un "régimen de federalismo cooperativo", que faculta al Congreso de la Unión para regular ciertas materias concurrentes y distribuir competencias entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La Comisión de Puntos Constitucionales defendió la constitucionalidad de la Ley General de Víctimas, cuyo fundamento se desprende del texto constitucional que faculta al Congreso de la Unión para legislar en ámbitos que involucran necesariamente a las víctimas; no obstante, "en aras de dar claridad y de zanjar un problema real, como una expresión de política criminal victimal que dé certeza" consideró "oportuno incorporar al texto constitucional" la atribución legislativa cuestionada. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 28 de abril de 2016, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2016/abr/20160428-XV.pdf*.

Capítulo IV

El delito. Legalidad

Si en algún espacio debiera atenderse con rigor y convicción, sin licencia perniciosa, la regla platónica sobre el gobierno de las leyes superior al de los hombres —expresión sujeta a reflexiones—,[1] es en el ámbito penal. En un tiempo —pero no emprenderé la historia del arbitrio— la definición de los delitos y el establecimiento de las penas quedaron a merced del gobernante. De ahí que el principio de legalidad marcase el destino y el camino del sistema penal, que aborreció el absolutismo del monarca y del juzgador y entregó al Parlamento la encomienda de administrar la "voluntad general", formulando las descripciones de la conducta ilícita y fijando sus consecuencias jurídicas, en calidad y cantidad. No habría "excepción alguna —señaló Beccaria— en este axioma general: cada ciudadano debe saber cuándo es reo y cuándo es inocente".[2] El dogma liberal, que arraigó en las democracias, se expresa en una fórmula rotunda: "sólo las leyes pueden decretar las penas de los delitos".[3]

Desde los primeros años de nuestra vida independiente, el gobierno expuso las ideas que conducirían la gestión del Estado en el marco

1 Norberto Bobbio sostiene que "el principio del buen gobierno frente al gobierno de las leyes se cambia completamente: no es la buena ley la que hace al buen gobernante, sino que el legislador sabio es el que realiza el buen gobierno introduciendo buenas leyes". *El futuro de la democracia*, 2a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 181 y 182.

2 *De los delitos*..., *cit*., p. 237.

3 *Ibidem*, p. 218.

de la legalidad, con respecto a la administración de la justicia penal: "el reconocimiento de la generación presente, es haber estampado en la ley fundamental las admirables bases de la administración de la justicia, esas fórmulas protectoras de la inocencia. La infamia de un delito no recaerá sino sobre el que lo cometa. Una esposa y unos hijos inmaculados no gemirán en la orfandad y la miseria los desaciertos de un padre ó de un esposo delincuente: los dolores y angustias del tormento no arrancarán de la boca de la inocencia, confesiones de delitos no cometidos, ni pondrán a prueba el valor y sufrimiento de los criminales. No resonarán ya los hondos calabozos con los gemidos de las víctimas del furor, y las acciones de los ciudadanos serán sólo calificadas por jueces naturales y en virtud de leyes dadas con anterioridad".[4]

La legalidad penal se despliega en diversas actividades de la autoridad[5] y tiene distintas vertientes: sustantiva, procesal, ejecutiva.[6] La primera y la segunda avanzaron con mayor diligencia; la tercera llegó más tarde: durante mucho tiempo, el condenado fue "cosa de la administración, que disponía, enjuiciaba, calificaba y ejecutaba".[7] Nuestras disposiciones supremas cuidaron de establecer el principio de legalidad penal, ordenando así la tarea del legislador —que no es, sin embargo, omnímodo: lo circunscriben los valores del Estado democrático— y acotando el en-

[4] *Cfr.* "General Guadalupe Victoria, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al cerrar las sesiones del Congreso Constituyente el 24 de diciembre de 1824", en *Los Presidentes de México…, cit.,* t. I, p. 26.

[5] Trayectoria: Apat. 21; ACF. 19; PrimeraLC. 2, V; PR. 9, XIV; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 116; BO. 9, VIII; EOP. 58; C57. 14; PC16. 14; C17. 14, 16. Trayectoria de escrito fundado y motivado: PriemraLC. 2, I; QuintaLC. 41; PR. 9, II; Proy. May. 7, VI, 82, VI, 117; Seg. Proy. 111; BO. 9, V; EOP. 117, XXVIII; C57. 16; EPI. 60; C17. 14, 16.

[6] La doctrina ha considerado que el principio de legalidad comprende distintas garantías, a saber: garantía criminal (*nullum crimen sine lege*), garantía penal (*nulla poena sine lege*), garantía procesal y garantía ejecutiva. *Cfr.* Arroyo Zapatero, Luis, "Principio de legalidad y reserva de ley en materia penal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 3, núm. 8, mayo-agosto 1983, pp. 20 y ss.; Cárdenas Rioseco, Raúl F., *El principio de legalidad penal*, México, Porrúa, 2009, pp. 28 y ss.; Huerta Tocildo, Susana, "El derecho fundamental a la legalidad penal", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, año 13, núm. 39, 1993, pp. 85 y ss., y Vicente Martínez, Rosario de, *El principio de legalidad penal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 62 y ss.

[7] *Cfr.* García Ramírez, "Prisiones, prisioneros y derechos humanos", en *Derechos humanos de los reclusos en México. Guía y diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2007, p. 44.

cargo del juzgador. En la era del Derecho penal mínimo,[8] se reprobaría utilizar "la afilada espada del Derecho penal cuando otras medidas de política social puedan proteger igualmente o incluso con más eficacia un determinado bien jurídico",[9] "justo porque la intervención punitiva es la técnica de control social más gravosamente lesiva de la libertad y de la dignidad de los ciudadanos, el principio de necesidad (acogido por el Derecho penal y que implica una limitación a la capacidad prohibitiva del Estado) exige que se recurra a ella como remedio extremo".[10]

Prácticamente todos los proyectos y los ordenamientos del máximo rango reservaron a la ley la definición de los delitos y de las penas y aseguraron que la imposición de castigos se sujetaría a las estipulaciones de aquélla, sea que establecieran directamente el principio de legalidad, sea que lo tomaran del ordenamiento punitivo secundario. Desde luego, ninguno se pronunció sobre los límites materiales —que están implícitos— de la potestad tipificadora del Estado. La frontera quedó en penumbra cuando los preámbulos invocaron a Dios como fuente o guía de la legislación constitucional, invocación mayoritaria que alcanzó, inclusive, a la Carta de 1857, en cuyo preámbulo comparten presencia ambos titulares de autoridad: "En el nombre de Dios y con la autoridad del Pueblo Mexicano (…)".[11] Al cabo, la intolerancia quedaría confinada en el pasado[12] y prevalecería la libertad de religión, que el Estado respeta y garantiza.[13]

[8] "En el Derecho penal se habla de una intervención mínima, es decir, de la moderación más completa que se pueda en el doble campo del Derecho sustantivo: la tipificación de las conductas y la fijación —en entidad y cantidad— de los castigos. En el Derecho adjetivo se debe mirar al proceso penal como un método, pero no el único, para la composición del litigio. Esto significa que el proceso recoja únicamente los casos inmanejables —o muy difícilmente manejables— por otros medios". García Ramírez, "Los principios rectores del proceso penal", *Estudios jurídicos…, cit.,* pp. 579 y ss.

[9] Roxin, Claus, *Derecho penal. Parte general. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, trad. de Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz y García Conlledo y Javier de Vicente Remesal, Madrid, Civitas, 1997, t. I, p. 66.

[10] *Cfr.* Ferrajoli, *Derecho y razón…*, *cit.,* p. 465.

[11] Trayectoria: Cádiz, C24, LC, PR, AR, PC56, C57.

[12] Trayectoria de la intolerancia religiosa: Cádiz 12; ER. 1; Apat. 1; PI. 1; RI. 3; PC. Deber: 1; ACF. 4; C24. 3; BC. 1; PR. 1; Proy. May. 2; Proy. Min. 19 (no se permite el ejercicio "público" de otra religión); Seg. Proy. 31 (*idem*); BO. 6. Obligación de los extranjeros de respetar la religión católica: Apat. 17; Proy. May. 10, I; BC. 2; PR. 22; PrimeraLC. 12.

[13] C17. 24.

Se acentuó la penumbra cuando el Constituyente —en pleno compromiso con el pasado, para no arriesgar el futuro— estableció la intolerancia religiosa, que deslegitima las conductas (y pensamientos) discrepantes: primero lo hizo en forma absoluta; luego, limitada al culto externo. El Acta Solemne de Declaración de la Independencia de América Septentrional, del 6 de noviembre de 1813, declaró que "no profesa ni reconoce otra religión mas (*sic*) que la católica, ni permitirá ni tolerará el uso público ni secreto de otra alguna". Esta norma era un resabio de los años de mayor oscuridad, cuando la infracción religiosa quedó bajo la atenta mirada del Santo Oficio, que operó con el beneplácito del Estado. Finalmente, la criminalización del pecado y el castigo de la discrepancia obedecieron a la misma "razón": la diferencia residió en el grado —intensidad de la ilicitud— y en el castigo —intensidad de la punición—: un buen trecho mediaba entre el auto de fe y la sanción civil. La Constitución de 1824 consagró, a perpetuidad, la religión católica de la nación mexicana, protegida por "leyes sabias y justas", y proscribió el ejercicio de cualquiera otra: a estos fines atendería la ley penal.[14]

En diversos momentos llegó al texto supremo la referencia a delitos de gravedad extrema, sancionados con las penas más elevadas. He aquí el máximo reproche, de raíz social o política; un reproche elevado al peldaño que ocupan las decisiones fundamentales; testimonio "dramático" de política criminal: dramático, pero no necesariamente eficaz. Esto, que fue advertencia para el individuo y autorización para el legislador ordinario, también debió operar como moderación: sería frontera que detuviese al Congreso; este no podría ir más allá.

Entre aquellos delitos se hallaban, por supuesto, los atentados contra la nación, la independencia, el orden político —naturalmente: fueron tiempos de incertidumbre o zozobra; todo estaba en peligro—, además de ciertos crímenes contra las personas, según la jerarquía del bien afectado —asesinato— o las circunstancias de comisión —despo-

[14] El diputado Portugal sostuvo que "la religión sin protección de parte del gobierno vendría á ser en nuestros días un manantial de odios y discordias (…) Por esto ofrece nuestro proyecto proteger la religión católica por leyes sabias y justas (…) no solamente se protege con leyes remuneratorias, sino también con leyes penales". *Constitución Federal de 1824. Crónicas…*, *cit*., t. I, p. 144.

blado, camino real—, o bien, empleo de medios determinados.[15] Otras acotaciones para el legislador provienen del régimen sobre los derechos y las libertades fundamentales: la ilicitud inicia donde aquéllos concluyen, es decir, donde comienza la tutela al derecho del tercero o se pisa el umbral del bien colectivo. Ha sucedido con frecuencia, en el campo minado de la libertad de expresión, para deslindar el derecho del delito.[16]

La norma constitucional no acostumbró describir, ella misma, conductas delictuosas. Con alguna salvedad, en que acometió la caracterización material del delito,[17] se limitó a invocarlas genéricamente o a mencionarlas específicamente, como acabamos de ver, suponiendo que otras disposiciones se harían cargo de la descripción que daría pie a la punición.[18] Es cosa de los últimos años —y, por lo tanto, de la Cons-

[15] Trayectoria: Apat: lesa nación (10, 15); PI: conspiración contra la independencia, lesa magestad divina (21); RI: conspiración contra el Estado (51); C24: ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos (142); PrimeraLC: alta traición contra la independencia de la patria, conspirar contra la vida del supremo magistrado de la Nación, asesino alevoso (5, VI); PR: alta traición contra la independencia de la patria , conspirar contra la vida del supremo magistrado de la Nación, asesino alevoso (12, VI); Proy. May: asesino o alevoso, robo, prevaricación o cohecho (79, XXXII); C17: Delincuencia organizada (16).

[16] Trayectoria de delitos de imprenta: RI. 18; PrimeraLC. 2, VII; Proy. May. 7, IV, 127; Proy. Min. 5, II, III; Seg. Proy. 13, X, 118; BO. 9, III, IV, 195, 196; ACR. 26; PC56. 14; C57. 7; PC16. 7; C17. 7. Trayectoria de libertad de expresión: RI. 17; PC. 1, Derecho 1; PrimeraLC. 2, VII; Proy. May. 7, III; Proy. Min. 5, II; Seg. Proy. 13, IX; BO. 9, II; EOP. 35; PC56. 13; C57. 6, 7; EPI. 58, 76; PC16. 6; C17. 6.

[17] Trayectoria: RI. 48.

[18] Trayectoria de delitos específicos o conductas ilícitas: Cádiz: desobediencia de mandamiento (288); Apat: lesa nación (10,15), herejía, apostasía (15); PI: conspiración contra la independencia, lesa magestad divina (21); RI: conspiración contra el Estado (51); C24: almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en altamar, ofensas contra los Estados Unidos Mexicanos (142); PrimeraLC: alta traición contra la independencia de la patria, conspirar contra la vida del supremo magistrado de la nación, incendiario, envenenador, asesino alevoso (5, VI), vago, mal entendido, no tener industria o modo honesto de vivir (11, V); PR: alta traición contra la independencia de la patria, conspirar contra la vida del supremo magistrado de la Nación, incendiario, envenenador, asesino alevoso (12, VI), vago, mal entendido, carecer de industria o modo honesto de vivir (17, IV); Proy. May: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, tener casas de juegos prohibidos por las leyes, vago o mal entretenido (24, III), incendiario, envenenador, asesino o alevoso, robo, prevaricación o cohecho (79, XXXII); Proy. Min: oficio de doméstico, ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, mal entendido, por tener casa de juegos prohibidos (8); BO: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, tener casa de juegos prohibidos (21, IV); AR: ebrio

titución vigente, alimentada por reformas espectaculares, en el estricto sentido de la expresión— que esta misma caracterice las conductas que reprueba e inicie (o tal vez consume) de esta manera el proceso de tipificación.

Así se ocupa la escena propia del legislador penal, con la recepción de promesas políticas o exigencias sociales. De esto dan testimonio las descripciones del enriquecimiento ilícito de servidores públicos, incorporada en 1982,[19] que utiliza una fórmula llamada a abrir el camino de la tipificación, y de la delincuencia organizada, introducida en la norma constitucional en 2008, que avanza en ese camino con una fórmula más enfática.[20] El camino es arriesgado: se distrae la frontera —natural y conveniente— entre la norma constitucional y la norma penal, con

consuetudinario, tahúr de profesión, vago, estado religioso (3); ACR: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, estado religioso (3); EOP: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, tener casa de juegos prohibidos (24, III); C17: enriquecimiento ilícito (109), delincuencia organizada (16). (Véase, además, el comentario sobre pena de muerte, *infra*, cap. 4).

19 El dictamen correspondiente a la reforma del 28 de diciembre de 1982 dijo "Se propone configurar constitucionalmente el 'enriquecimiento ilícito' de los servidores públicos como base de sanción para acabar con cualquier duda que pudiese existir sobre el imperativo de sancionarlo. El régimen actual ofrece bases endebles para pretender combatirla con efectividad por lagunas que permiten enriquecer el patrimonio con cargo al servicio público, sin la obligación de comprobar los medios lícitos de dicho enriquecimiento. La experiencia muestra que esta debilidad del régimen jurídico derrota la voluntad política cuando se busca sancionar las conductas corruptas y reintegrar al pueblo los bienes que se sustraen del patrimonio nacional. Sancionar el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, cualquiera que sea su fuente, es exigencia ineludible del pueblo". *Cfr. http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917*- "Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar" (artículo 109, penúltimo párrafo). La definición de enriquecimiento ilícito contenida en el artículo 109 constitucional fue modificada el 27 de mayo de 2015 (fracción II), para eliminar la exigencia de que el incremento injustificado del patrimonio sea sustancial. Lo cuestionable en este punto es la inversión de la carga de la prueba que exige al servidor público acreditar el origen lícito de su patrimonio; esta carga probatoria debiera asumirse por el órgano acusador. *Cfr. D.O.* de 27 de mayo de 2015.

20 "Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia" (artículo 16, noveno párrafo).

sus funciones respectivas; penalizamos la Constitución o constitucionalizamos el Código Penal.

No sobra recordar que el concepto de delincuencia organizada llegó a la Constitución como hipótesis de ampliación de la detención, bajo el rubro de "retención". Entonces se entendió que la organización delictiva constituía —para los fines de la ley suprema y del ordenamiento secundario— una "forma de actuar", un *modus operandi*, que suscitaba ciertas consecuencias procesales,[21] no un delito autónomo, como ocurriría bajo la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que ha inspirado a la Constitución en este delicado extremo.[22]

Señalaré desde ahora que el régimen sobre delincuencia organizada ha empañado la trayectoria liberal y democrática del sistema penal constitucional: hoy tenemos un doble orden en esta materia; uno, derivado de la plausible tradición que prosperó a lo largo de mucho tiempo, afanosamente; otro, determinado por novedades que prohíjan reducción de garantías.[23] Esta bifurcación en el rumbo del enjuiciamiento penal —que ciertamente es conocida en otros países, de donde la tomó el Poder Revisor de la Constitución mexicana— implica el más inquietante viraje acogido en los últimos años.[24]

El principio de legalidad sustantiva implica *lex scripta*, *certa*, *praevia* y *stricta*.[25] También se relaciona con el significado amplio de la expresión "ley" cuando se trata de restringir derechos y libertades, como lo hace el Derecho penal. La jurisprudencia internacional de los dere-

21 La duplicación del plazo en estos supuestos fue justificada en el proceso de reformas de 1993. Así, el diputado Cuauhtémoc López Sánchez Coello advirtió que sólo excepcionalmente el Ministerio Público podría exceder el periodo de retención (ordinariamente, cuarenta y ocho horas): "la excepción (…) es única y exclusivamente cuando se trate de delincuencia organizada (…) Se justifica la ampliación (en estos casos) por el peligro que para la sociedad, la economía y en especial la salud de las personas, representa dicha clase de criminalidad y las dificultades que conlleva integrar esas averiguaciones". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 451.

22 *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada…*, *cit.*, pp. 102 y ss., y *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 49 y ss.

23 *Cfr.* un panorama general sobre esta materia en García Ramírez, *Delincuencia organizada…*, *cit.*

24 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 49 y ss.

25 *Cfr.* Muñoz Conde, Francisco, y García Arán, Mercedes, *Derecho penal. Parte general*, 2a. ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, p. 100, y Hassemer, Winfried, *Fundamentos de Derecho penal*, Barcelona, Bosch, 1984, pp. 313-314.

chos humanos[26] —hoy día— no se conforma con que el ordenamiento emane de un proceso legislativo formalmente establecido; requiere, además, elementos materiales[27] en los que no me extenderé ahora. Por otro lado, el principio de separación de poderes —ya no digo la fuente democrática de los gobernantes— implica que esa normativa provenga del órgano legislativo. Sin embargo, como ya se mencionó, diversos ordenamientos penales mexicanos fueron expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias para legislar.[28]

Puesto que nos hemos movido siempre en el ámbito de influencia del Derecho continental europeo —hasta el arribo triunfal de figuras y procedimientos provenientes del Derecho anglosajón, que se ha visto los últimos años—, resulta obvia la exigencia de norma escrita: ésta figura, por lo demás, en la tradición rigurosa de la legalidad. Este principio se acoge en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, del que México es Estado parte, obligado conforme al artículo 21 de la ley suprema, según la reforma de 2005. Nótese que la asunción del principio de legalidad y la tipificación por parte de ese Estatuto no cierran la puerta a otras incriminaciones de Derecho internacional.[29] Esto nos lleva a mencionar la vinculación de nuestro país al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que también es ley suprema de la

[26] Sobre la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos aplicables al derecho penal *cfr.* García Ramírez, "Recepción nacional del Derecho interamericano de los derechos humanos. Implicaciones penales", en Varios, *Criterios y jurisprudencia interamericanos de derechos humanos. Influencia y repercusión en la justicia penal,* García Ramírez e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014, pp. 3 y ss.; igualmente, Orozco Henríquez, J. Jesús y Quintana Osuna, Karla, "Criterios relevantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicables a la justicia penal", en *ibidem,* pp. 19 y ss., y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, "La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal", en *ibidem*, pp. 39 y ss.

[27] *Cfr.* CorteIDH, *La expresión 'leyes' en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86* del 9 de mayo de 1976, Serie A, núm. 6, pp. 27-37.

[28] El caso más reciente y sabido, en lo que toca a nuestra materia, corresponde al Código Penal de 1931.

[29] El artículo 22 del Estatuto recoge el principio *nullum crimen sine lege*; el párrafo 3, que requiere cuidadosa interpretación, destaca: "Nada de lo dispuesto en el presente artículo afectará a la tipificación de una conducta como crimen de derecho internacional independientemente del presente Estatuto".

Unión, según el artículo 133 constitucional. El Pacto considera delictuosos, y por lo tanto perseguibles penalmente, los comportamientos reprobados por los principios generales del Derecho en el marco del orden jurídico internacional.[30]

El dogma de legalidad comprende la irretroactividad en perjuicio de las personas: sea porque se halle proscrita la emisión de leyes retroactivas, sea porque se prohíba su aplicación, aunque no su expedición. Este mandamiento también ha figurado en el sistema penal constitucional mexicano, aunque de diversa manera. Hubo tiempo en que el gobernante quiso abrir la puerta a la retroactividad, con cautela o disimulo: proscrita en general, no lo estaba cuando se tratase solamente de leyes "aclaratorias", con todo lo que esta expresión podía entrañar.[31] En otro turno, el legislador advirtió el artificio y sentenció expresamente: ni siquiera las normas aclaratorias tendrán aplicación retroactiva.[32]

Recientemente, la propia Constitución impuso un giro a la materia; pudiera ser anuncio de otros movimientos en la misma dirección, que erosiona el principio de irretroactividad, aunque no, por lo pronto, en lo que respecta a la incriminación. En efecto, la reforma de 1999 autorizó la aplicación retroactiva desfavorable de normas sobre permanencia de personal en instituciones de seguridad pública;[33] este desvío fue reiterado, con mayor alcance, por la reforma de 2008.[34]

[30] Tras exponer el principio de legalidad (artículo 15, párrafo 1), el Pacto declara (párrafo 2): "Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos conforme a los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional".

[31] Trayectoria: TerceraLC. 45, IV; PR. 64, IV; Proy. May. 81, III.

[32] Trayectoria: ACF. 19; C24. 148; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 116; BO. 67, III; EOP. 58; PC56. 4; C57. 14; EPI. 62; PC16. 14; C17. 14.

[33] Artículo 123, apartado B), fracción XIII, acerca de miembros de instituciones policiales. En ningún caso procede la reinstalación del individuo separado; sólo cabe la indemnización. *Cfr.* mi comentario en *Delincuencia organizada*..., *cit*., p. 87.

[34] La reforma alcanzó al mismo artículo 123, apartado B), fracción XIII, en este caso para abarcar a agentes del Ministerio Público y peritos, en la inteligencia de que si la autoridad judicial ante la que se impugne una separación considera que ésta fue injustificada, se deberá indemnizar al funcionario removido, pero no se le reinstalará en el servicio, como ocurre en otros supuestos de separación injustificada. *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional*..., *cit*., pp. 217 y ss.

Esas disposiciones, que se creyó necesario elevar al rango constitucional —donde también se alojan las normas del Derecho social laboral, de signo radicalmente distinto—, sirven al propósito de "sanear" las corporaciones de seguridad y enfrentar, fuera de los lineamientos acostumbrados en el orden jurídico tradicional, las alianzas entre los delincuentes y los miembros de esas instituciones.[35] También por esta vía comienza a penetrar un "doble derecho", con todo lo que ello implica, en el marco constitucional dirigido a combatir el crimen.[36]

Un rasgo más de la legalidad: *lex stricta y certa*, norma penal estrictamente aplicable y aplicada a la situación sujeta al conocimiento de la autoridad. La disposición tiene doble destinatario: legislador y juzga-

[35] En la iniciativa de reforma constitucional se advirtió la existencia de "malos elementos" de seguridad pública, que "han deteriorado gravemente la confianza de la población en estas instituciones", quienes además han abusado "de un recurso tan noble como el juicio de garantías, para hacer prevalecer sus intereses particulares por sobre el interés de la nación, a fin de continuar aprovechando el cargo que ocupan para alentar la impunidad y la corrupción". Se advirtió que no se pretendía impedir a estos servidores públicos desarrollar una carrera profesional; sin embargo se debía contar con mecanismos que permitieran "separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y corrompan las instituciones". *Diario de los debates*, Cámara de Senadores, 10 de diciembre de 1997, Diario 37, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=2&lg=57&ano=1&id=7106.*

[36] A través de la reforma constitucional consumada en 1999 se imprimió un giro radical al derecho a la estabilidad en el empleo de los servidores de instituciones policiales. La norma respondió al fracaso "en los sistemas de incorporación de miembros en las corporaciones de policía, así como en la detección y comprobación de conductas ilícitas que pudieran sustentar, ante cualquier jurisdicción, la pertinencia del despido". Al respecto, *cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada…, cit.,* p. 87. Según la reforma de 1999, este régimen laboral de excepción se contrajo a los miembros de las instituciones policiales. La reforma penal constitucional de 2008 abarcó tanto a los miembros de las instituciones policiales, señalados desde 1999, como a los agentes del Ministerio Público y a los peritos. Con esto último estableció una nueva excepción al Derecho social laboral y al principio de irretroactividad desfavorable. El dictamen elaborado en la Cámara de Diputados explicó: "Se ha considerado importante incluir a los agentes del ministerio público y peritos en esta previsión constitucional, en la medida que son elementos fundamentales en el proceso de procuración de justicia e investigación y se requiere mantener su desempeño en los principios de profesionalismo, la ética y eficiencia plena en sus ámbitos laborales". Esta explicación marcha en la misma línea que condujo a introducir la primera adición a la fracción XIII del artículo 123, en 1999, pero no manifiesta por qué se ha incorporado solamente a los integrantes de dos categorías —Ministerio Público y peritos—, además de la policía, en la hipótesis de inestabilidad laboral y aplicación retroactiva de la norma desfavorable. *Cfr.,* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…, cit.,* pp. 217 y ss.

dor. Aquél deberá acuñar rigurosamente las fórmulas punitivas; éste no tendrá espacio para la "imaginación", que sería "integración", es decir, creación judicial de una norma general y vía de acceso al más completo arbitrio, precisamente en un ámbito —el penal— donde el poder público debe hallarse rigurosamente acotado. Así lo previnieron los pensadores del siglo XVIII, cuyas ideas conocieron nuestros ilustrados predecesores. Fue la enseñanza de Montesquieu[37] y Beccaria.[38] El legislador, por su parte, debe generar tipos penales que permitan determinar con precisión cuál es la conducta que se pretende sancionar, sin que ello impida emplear términos valorativos,[39] siempre que la norma penal pueda cumplir con sus funciones de seguridad y garantía de libertad.[40]

Algunos proyectos y constituciones han facultado al juzgador —y así ocurre hoy día— para atenerse a otras fuentes, ya no sólo la ley, a la hora de resolver asuntos en contienda: analogía, mayoría de razón, costumbre, principios generales del Derecho.[41] Esta autorización, que abre el horizonte de las sentencias, no opera en materia penal, al menos nunca en perjuicio del individuo. Durante un siglo y medio, la norma suprema ha ordenado resolver conforme a la ley exactamente aplicable al caso controvertido[42]. "Esta preciosa garantía importa un principio elemental en la jurisprudencia criminal", observó un estudioso insigne de la Carta de 1857.[43]

[37] El poder judicial sería, en fin de cuentas, un poder sin poder, "en cierta forma nulo"; o bien, "la boca que pronuncia las palabras de la ley". *Del espíritu de las leyes,* 4a. ed., trad. de Nicolás Estévanez, México, Porrúa, 1980, pp. 106 y 108.

[38] Beccaria se preguntó quién será el legítimo intérprete de la ley: "¿El soberano, esto es, el depositario de las actuales voluntades de todos, o el juez, cuyo oficio es sólo examinar si tal hombre ha hecho o no una acción contraria a las leyes?" *De los delitos…*, *cit.*, p. 220.

[39] Claus Roxin sostiene que "si las leyes sólo pudieran contener conceptos descriptivos y no valorativos, entonces, o bien tendrían que ser infinitamente largas o presentar tal rigidez en su aplicación que podrían producirse resultados sumamente desafortunados a efectos político-criminales". *Derecho penal…, cit.,* p. 170.

[40] En este sentido, Luigi Ferrajoli indica que la legalidad penal garantiza "la esfera intangible de libertad". *Derecho y razón…, cit.,* p. 36. Véase además: Jiménez de Asúa, *Tratado de Derecho penal. Filosofía y ley penal,* 4a. ed., Buenos Aires, Losada, 1964, t. II, p. 379, Huerta Tocildo, Susana, "El derecho fundamental a la legalidad penal…", *cit.,* p. 103, y Vicente Martínez, *El principio de legalidad…*, *cit.*, p. 13.

[41] Artículo 14 constitucional, párrafo cuarto.

[42] Trayectoria constitucional de analogía y mayoría de razón: PC16. 14; C17. 14.

[43] Lozano, *Tratado de los derechos…*, *cit.*, p. 272.

En este punto es útil considerar que el Derecho constitucional histórico, hostil para los enemigos del orden político y de la paz social[44], contuvo algunas referencias a lo que en su hora se denominaría el estado peligroso, factor de medidas de seguridad. No fueron éstas las expresiones normativas, pero resultaba obvio que el legislador supremo ponía la mirada en situaciones de peligro y aceptaba la prevención de daños: así, en relación con alcohólicos, vagos, malvivientes y otros supuestos.[45]

Aquí se encuentra la huidiza frontera entre el Derecho penal de acto y el Derecho penal de autor, que reaparecería en el espacio de la Constitución a partir de las reformas del 2008 sobre delincuencia organizada y "situaciones" colindantes. No omitiré mencionar las conexiones ideológicas entre esta preocupación penalista y la prevención política que priva de ciudadanía a quien no tenga "modo honesto de vivir" (artículo 34, fracción II), noción tan dilatada como pudieran serlo el rigor y la imaginación del intérprete, llamado a valorar el alcance de ese requisito, fundado "en que sólo aquéllos que efectivamente cumplen con las normas de convivencia social pueden participar en la alta tarea de su elaboración e imposición".[46]

•

[44] "Descalificar al contrario, como el perverso, el apátrida, el traidor, son todos adjetivos para demostrar la confirmación de la causa propia como santa, buena y justa". Suárez Muñoz, Manuel y Jiménez Gómez, Juan Ricardo, "Introducción" a *Constitución de 1857.* edición facsimilar náhuatl-español, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales-Gobierno del Estado de Querétaro, 1994, p. IX.

[45] Trayectoria: PrimeraLC: vago, mal entendido, no tener industria o modo honesto de vivir (11, V); PR: vago, mal entendido, carecer de industria o modo honesto de vivir (17, IV); Proy. May: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, tener casas de juegos prohibidos por las leyes, vago o mal entretenido (24, III); Proy. Min: oficio de doméstico, ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, mal entendido, por tener casa de juegos prohibidos (8); BO: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, tener casa de juegos prohibidos (21, IV); AR: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago (3); ACR: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago (3); EOP: ebrio consuetudinario, tahúr de profesión, vago, tener casa de juegos prohibidos (24, III).

[46] *Cfr.* Gamas Torruco, *Derecho constitucional…*, *cit.*, p. 775.

Capítulo V

Penas. Muerte y prisión

Ya hablamos de la selección constitucional del delito (tipificación). Veamos ahora la selección de las consecuencias del hecho ilícito, también en el orden constitucional, del que derivarán, en cascada, las regulaciones secundarias y —dóciles o indóciles— las prácticas penales. Se ha dicho que en este capítulo residen las cuestiones más arduas, decisivas, del sistema punitivo —es, quizá, el "problema más clásico de la filosofía del derecho"—,[1] en tanto el Estado expresa no sólo sus convicciones a propósito del instrumento penal como medio de control social, desde la doble vertiente de la prevención general y especial, sino también la convicción que le anima sobre la dignidad humana y la relación final entre la comunidad y el individuo. Ésta se traduce en los fines asignados a la pena y en la forma de procurarlos.[2] La pena sirve al arte de conducir la sociedad;[3] los trazos maestros de ese arte figuran en la Constitución. Por ello representa un asunto de primer orden para el Constituyente previsor, cualquiera que sea su signo.

[1] Ferrajoli, *Derecho y razón...*, *cit*., p. 247.

[2] Trayectoria de proporcionalidad y finalidad de la pena: Apat. 23; C17.18 (justicia para adolescentes) y 22; anteriormente, artículo 18 de ésta, sobre objetivos del "sistema penal", no sólo del sistema penitenciario. Al respecto, Beccaria afirmó que "el fin de las penas no es atormentar y afligir a un ente sensible, ni deshacer un delito ya cometido". *De los delitos…*, *cit.,* p. 238.

[3] *Cfr*. Beristáin, Antonio, "Fines de la pena: importancia, dificultad y actualidad del tema", en *Cuestiones penales y criminológicas*, Madrid, Reus, 1979, p. 31.

La turbulenta circunstancia de nuestros primeros años insurgentes heredó los errores y los horrores de la postrimería colonial. En ésta gravitaron las doctrinas en boga sobre la pena: retribución, expiación, redención.[4] En el paisaje urbano, expresión del paisaje moral, destacaban la picota —que previeron los autores de la traza urbana, siempre en el centro de la ciudad y de la atención: con ella, "el castigo adquiría el tono más perfecto de publicidad inherente a la pena"—,[5] la cárcel absolutamente inhóspita, el patíbulo. Eran las prendas del poder, instaladas solemnemente por la colonia —que culminó con la exposición de las cabezas de los padres insurgentes—[6] y conservadas, en algún momento y medida, por la república y los remedos monárquicos. Las ejecuciones de disidentes y malhechores fueron espectaculares: advertencia y recreación, con solemne acompañamiento, de manera que la justicia se cumpliese con "aparato imponente".[7] Había atractivos espirituales complementarios, para persuadir a los potenciales espectadores.[8]

Veamos otros temas penales de la Constitución, a propósito de las consecuencias jurídicas del delito. ¿Cuál fue el itinerario de los derechos del individuo, a título de condenado? ¿Qué se ha querido con la pena? ¿Dónde puso el Constituyente la frontera entre la racionalidad penal y la barbarie punitiva?

En cuanto a la primera pregunta, es notorio que hubo cambios y desarrollos, que muestran en la trayectoria del Derecho constitucional mexicano —y sus derivaciones— el mismo paso que se presenta en el

[4] *Cfr.* García Ramírez, *Itinerario de la pena,* México, Seminario de Cultura Mexicana, 1997, pp. 30 y ss.

[5] Bernaldo de Quirós, Constancio, *La picota. Figuras de delincuentes*, Madrid, Turner, 1975, p. 57.

[6] El escribano de cámara José Ignacio Rocha dio fe de que las cabezas de Hidalgo, Allende, Aldama y Ximénez se pusieron en los cuatro extremos de la alhóndiga de Guanajuato "en competente elevación, colocadas dentro de unas Jaulillas de fierro, pendientes estas de varillas de lo mismo, al (*sic*) buelo". *Los procesos militar e inquisitorial del Padre Hidalgo y de otros caudillos insurgentes*, Introducción y suplementos de Luis González Obregón, México, Fuente Cultural, 1953, p. 16.

[7] Rivera Cambas, Manuel, *México pintoresco, artístico y monumental*, México, Ed. del Valle de México, 1974, t. I, p. 249.

[8] Al organizar el primer auto de fe que hubo en México, se aseguró "que quienes asistieran a la edificante y ejemplar ceremonia, ganarían porción de indulgencias plenarias, los más graves pecados mortales borraríanse en el acto de la cuenta…". De Valle Arizpe, Artemio, *Inquisición y crímenes*, México, Diana, 1978, p. 35.

desenvolvimiento del Derecho general de los derechos humanos: sucesivas generaciones.[9] Inicialmente, se establecieron disposiciones piadosas, humanitarias, para aliviar la suerte de los prisioneros[10] —que jamás quedó verdaderamente aliviada—: supresión de malos tratos, gabelas, contribuciones, con advertencia penal para quien los practicara; después se expidieron normas finalistas: hay que dar destino —fin, objetivo, designio— al sistema penal, o sólo al sistema penitenciario;[11] finalmente, se erigió un sistema específico de garantías: jurisdiccionalización del control.[12] Esto conduce a la siguiente cuestión de la preceptiva constitucional.

¿En qué marco ejercerá el Estado la facultad de punir? ¿Qué fines procurará en ese ejercicio? Lo primero conduce a la racionalidad de la sanción, que es condición de legitimidad. La exigencia proviene de las grandes declaraciones de derechos, que influyeron en los primeros textos de la Independencia: "La ley sólo debe decretar penas muy necesarias, proporcionales a los delitos y útiles a la sociedad". Esta norma de Apatzingán (artículo 23), adoptada a partir del pensamiento ilustrado de los reformadores del siglo XVIII,[13] enlaza con la idea con-

[9] Sobre las generaciones de derechos humanos *cfr.* Bidart Campos, Germán F., *Teoría general de los derechos humanos,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989, pp. 195 y ss., y Rey Cantor, Ernesto y Rodríguez Ruiz, María Carolina, *Las generaciones de derechos humanos. Libertad-igualdad-fraternidad,* 2a. ed., Bogotá, Página Maestra Editores, 2003.

[10] Los Presidentes de nuestra primera etapa no dejaron de referirse a la reforma de las cárceles y al empeño que en ella se ponía, aunque con resultados modestísimos. Por ejemplo, se afirmó que "las cárceles y los establecimientos de corrección han corrido la suerte de los tiempos, más yo no desespero de hacerlos servir á la seguridad, sin aumentar las aflicciones u miserias de los delincuentes". "General Guadalupe Victoria, Presidente de México, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso General, en 1º de enero de 1825", en *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. I, p. 31.

[11] El texto original del artículo 18 constitucional propone un fin u objetivo para el sistema penal: "regeneración", antes; "readaptación social", a partir de la reforma de 1964-1965. Las modificaciones de 2008 reducen el designio de la reinserción: se refiere solamente al sistema penitenciario, ya no al sistema penal. *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 181 y ss.

[12] *Cfr.* García Ramírez, "Prisiones, prisioneros y derechos…", en *Derechos humanos de los reclusos…*, *cit.*, p. 44.

[13] Beccaria concluye su magnífica obra con una proposición perdurable: la pena que prevenga la ley debe ser "necesaria, la más pequeña de las posibles en las circunstancias actuales, proporcionada a los delitos (…)". *De los delitos…*, *cit.*, p. 323. La Declaración

temporánea sobre un derecho penal mínimo y halla continuidad y progreso en el artículo 22 en vigor: "Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado". De manera semejante, el texto actual del artículo 18 se refiere a las medidas aplicables a los menores en conflicto con la ley penal: "proporcionales al hecho realizado".

Al inquirir sobre el propósito de la pena, que sirve a un designio político-jurídico-ético del Estado, no me refiero a la legitimidad del *ius puniendi* estatal: este es asunto que la Constitución supone resuelto. Sólo aludo a los fines de la pena[14], que fueron objetivos del sistema penal y ahora lo son, modestamente, del régimen penitenciario.[15] El Constituyente de 1917 abordó la materia: "regeneración" del delincuente sobre la base del trabajo. Tal fue el planteamiento de la comisión dictaminadora.[16] Así, expresó un *desideratum* ético, casi milagroso: "generar" de nuevo a la persona; transformar al sujeto; tomar un hombre y devolver otro.

La reforma de 1964-1965 modificó el designio. Lo "secularizó", lo "civilizó": readaptación social, por diversos medios. El conjunto acogió las pretensiones generalmente establecidas en el Derecho penal —y penitenciario— de su tiempo. Por supuesto, había que convenir el sentido y el contenido de la readaptación, pero este tema desborda el marco constitucional. Y también había que precisar si la readaptación —o sus equivalentes— era "el fin" general de todo el sistema penal, como expresamente decía la Constitución, o si la pena podía plantearse otros

de 1789 dispuso: "La ley no debe establecer otras penas que las estrictas y evidentemente necesarias (…)".

[14] Todo el orden mira hacia ciertos fines. *Cfr.* Ihering, Franz von, *El fin en el derecho*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1960, pp. 210 y ss. La función intimidante de la pena figura en las Partidas: se impone penas a los hombres por dos razones: una, para que reciban escarmiento por sus yerros; "la otra es porque todos los que oyeren, e vieren, tomen exemplo, e apercibimiento, para guardarse que non yerren, por miedo de las penas", *Las Siete Partidas del Rey D. Alfonso el Sabio*, Glossadas por el Sr. D. Gregorio Lopez, del Consejo Real de las Indias, Valencia, Imprenta de Benito Monfort, Setena Partida, tit. XXXI, ley I, 1767, p. 225.

[15] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 181 y ss.

[16] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, p. 692.

objetivos, como no decía la Constitución. La jurisprudencia federal resolvió el enigma: hay otros objetivos.[17]

En 2001 recibió el artículo 18 de la Constitución —en la circunstancia de amplias reformas a propósito de pueblos indígenas e integrantes de éstos— una disposición benigna: ejecución de penas en instituciones cercanas al domicilio del ejecutado para propiciar su reintegración a la comunidad como forma de "readaptación social". La iniciativa de cambio a ese precepto consideraba solamente a los indígenas sentenciados. En el curso del proceso de reforma, las cosas cambiaron: ese derecho fue reformulado —señaló el dictamen de la Cámara de Diputados— "sin limitar ese derecho a los indígenas, como se proponía en las iniciativas materia del dictamen de la colegisladora, por tratarse de un derecho que debe otorgarse a todos los mexicanos y no solamente a los mexicanos indígenas". Fue así como se reguló este punto en la etapa cubierta en el Congreso de la Unión,[18] aunque años después, en una vertiente restrictiva de derechos aportada por la reforma de 2008, se reconsideraría la cuestión para incluir salvedades cuando se tratase de sentenciados por delincuencia organizada y "respecto de otros internos que requieran modalidades especiales de seguridad".[19]

Hoy, merced a la reforma de 2008, la ley fundamental, cautelosa, sólo pretende que haya reinserción social y que el sujeto no vuelva a de-

[17] Al analizar la constitucionalidad de la prisión vitalicia, conforme al texto constitucional anterior a la reforma de 2008, la Suprema Corte de Justicia manifestó: "es importante señalar que el hecho de que la prisión vitalicia no tenga como consecuencia que el reo se readapte a la sociedad, dado que éste no volverá a reintegrarse a ella, tampoco determina que sea una pena inusitada, toda vez que el Constituyente no estableció que la de prisión tuviera como única y necesaria consecuencia la readaptación social del sentenciado, ni que ese efecto tendría que alcanzarse con la aplicación de toda pena, pues de haber sido esa su intención lo habría plasmado expresamente". *Prisión vitalicia. No constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*, Cve. P./J. No. 1/2006, Solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL.

[18] En general hemos tomado las citas sobre iniciativas, dictámenes y debates, de la cuarta edición de *Derechos del pueblo mexicano*, que corresponde a 1994. Obviamente, esta edición no abarca la reforma a la que ahora nos referimos. Por ello, esta alusión se ha tomado de otra edición: *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones. Debate Legislativo. Reformas constitucionales durante las legislaturas LVIII y LIX (2000-2006),* México, Cámara de Diputados-Senado de la República-Poder Judicial de la Federación –TE-IFE-Miguel Ángel Porrúa, t. XIV, 2006, pp. 147 y 189.

[19] Al respecto, *cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional..., cit.*, pp. 187 y 188

linquir,[20] es decir, propone readaptar —aunque rechace el término— y reinsertar,[21] que no pasa de ser un horizonte mecánico de la excarcelación. Por lo demás, se ha excluido a los responsables de delincuencia organizada y "a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad" de la garantía de ejecución en centros penitenciarios cercanos a su domicilio.

Vayamos al progreso de la racionalidad. El Estado no puede echar mano, como lo hizo históricamente —en el mundo y en México, y lo hace todavía en algunos puntos del planeta— de cualquier medio punitivo. La tradición constitucional norteamericana[22] trajo a la mexicana vientos de cordura: se hallan prohibidas (además de la muerte, cuya defunción constitucional llegó mucho más tarde, como abajo mencionaré) ciertas penas corporales que habían poblado las prácticas penales del pasado y que son absolutamente incompatibles con la dignidad humana (mutilación, infamia, marca, azotes, palos, tormento, rechazados por unanimidad en el Congreso de 1856-1857, que no hizo lo mismo, sin embargo, con los grillos y la cadena[23]), multa excesiva, confiscación de bienes "y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales";[24]

[20] *Cfr.* las consideraciones que formulo en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 181 y ss.

[21] Gustavo Arocena afirma que el término "readaptación social" ha recibido múltiples interpretaciones, lo que ha provocado su continua reformulación bajo los conceptos de reeducación, rehabilitación, repersonalización, resocialización y reinserción; empero, estima que la posible interpretación en un Estado de derecho no es la que considera a la readaptación como la modificación de la personalidad del preso, lo que sería un atentado a su libre autodeterminación. La finalidad del sistema penitenciario debe ser facilitar al sentenciado los elementos y competencias que le permitan conducir su plan de vida respetando el ordenamiento jurídico. *Principios básicos de la ejecución de la pena privativa de libertad*, Buenos Aires, Hammurabi, 2014, pp. 66 y 76. Sobre el tránsito de "paradigmas" acerca del objetivo de la prisión como pena: de la regeneración a la reinserción, *cfr.* García Ramírez, y Martínez Breña, Laura, *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, Porrúa-UNAM, Programa Universitario de Derechos Humanos, 2014, pp. 58 y ss.

[22] Enmienda VIII, de 15 de diciembre de 1791.

[23] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 1077.

[24] Trayectoria de prohibición de penas inusitadas y/o trascendentales: Cádiz. 305; C24. 146; QuintaLC. 51; PR. 9, VIII; Proy. May. 126; BO. 180; PC56. 29; PC16. 22; C17. 22. Trayectoria de infamia: ER. 27 (permisiva); Cádiz. 24, Tercero (permisiva); RI. 76 (prohibición); C24. 146 (permisiva); PrimeraLC. 11, II (permisiva); Proy. May.126 (permisiva); Proy. Min. 5, XIII (prohibición de infamia trascendental); Seg. Proy. 13, XXI (prohibición de infamia trascendental); B.O. 22, I (permisiva), 180 (prohibición

también el destierro.[25] En este orden de regulaciones, se suscita un problema al determinar el alcance de la confiscación, por vía negativa —es decir, precisar en qué casos la desposesión no es confiscación, aunque lo parezca—, y al fijar el alcance de la expresión "inusitadas": en un tiempo abarcó la cadena perpetua; hoy —por resolución de la Suprema Corte— no comprende la "prisión vitalicia".[26] Una larga marcha cumplió el sistema constitucional mexicano en la proscripción de penas inadmisibles.[27]

A lo largo de los siglos corridos entre la proclamación de la Independencia y el cambio de milenio, se abrió paso, trabajosamente,

de infamia trascendental); EOP. 55 (prohibición de infamia trascendental); PC56. 29 (prohibición); C17. 22 (prohibición). Trayectoria de proscripción: PR. 64, II. Trayectoria de confiscación de bienes: ER. 27 (permisiva); Cádiz. 304 (prohibición); RI. 50 (permisiva), 76 (prohibición de confiscación absoluta de bienes); C24. 147 (prohibición); QuintaLC. 50 (prohibición); PR. 9, XII (prohibición con excepciones); Proy. May. 120 (prohibición con excepciones); Proy. Min. 5, XIII (prohibición); Seg. Proy. 13, XXI (prohibición); BO. 179 (prohibición con excepción); EOP. 55 (prohibición); PC56. 29 (prohibcíón); EPI. 71 (prohibición); PC16. 22 (prohibición); C17. 22 (prohibición). Trayectoria de embargo de bienes: Cádiz. 294 (permisiva); RI. 75 (permisiva); QuintaLC. 45 (prohibición con excepción); PR. 9, XII (prohibición con excepción); Proy. Min. 5, V (permisiva); BO. 179 (permisión). Trayectoria de prohibición de marca, azotes y mutilación: Proy. Min. 5, XIII; Seg. Proy. 13, XXI; EOP. 55; PC56. 29; C57. 22; PC16. 22; C17. 22. Trayectoria de tortura, tormentos y apremios: ER. 32; Cádiz. 303; RI. 76; C24. 149; QuintaLC. 49; PR. 9, VI; Proy. May. 7, XI; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, XVI; EOP. 54; PC56. 29; C17. 22. Trayectoria de prohibición de maltratamiento, gabelas y contribuciones: PC56. 32; C57. 19; PC16. 19; C17. 19 y 22.

[25] En cuanto al destierro, en el Congreso Constituyente de 1824, que no expidió norma sobre esta materia, Ibarra se refirió al de la familia de Iturbide (tema planteado paralelamente a la deliberación constituyente) en los siguientes términos: "Que hoy no se trataba de un hombre criminal, sino del destino de una familia inocente, cuyo destierro podría ser necesario sacrificio á la felicidad común pues ella no tenía otro delito que los sagrados vínculos con que estaba unida a un proscripto. Que si el bien de toda la sociedad ecsigía (*sic*) el destierro de algunos individuos más bien por una medida precautoria que como un castigo, y siendo evidente que el destierro sea un mal muy grave, pues se reputaba como la mayor de las penas después de la de muerte, debía este por lo mismo disminuirse al minumum posible". *Constitución Federal de 1824. Crónicas…*, *cit*., t. II, p. 593.

[26] *Cfr. Prisión vitalicia. No constituye una pena inusitada de las prohibidas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Cve. P./J. No. 1/2006. Solicitud de modificación de jurisprudencia 2/2005-PL.; y *Prisión vitalicia. No es una pena inusitada y trascendental, por lo que no viola la Constitución Federal.* Cve. P. Núm. XIX/2006. Acción de inconstitucionalidad 20/2003.

[27] *Cfr.* Lozano, *Tratado de los derechos…*, *cit*., pp. 355 y ss.

el abolicionismo de la pena capital (que es reivindicación de la vida, obviamente, pero también de la competencia del poder público y de la sociedad para rescatar al individuo, suprimiendo la pena devastadora a favor de la pena recuperadora: una cuestión de confianza), las condiciones prevalecientes militaron por la muerte. Esta opción, vista con desgano o defendida con calor, figuró en los proyectos y en las constituciones nacionales a lo largo del siglo XIX e ingresó, declinante, en el siglo XX y en los primeros días del xxi. El Estado —y la sociedad— se reservaba esa carta bajo la manga.

En la entraña del debate se presentan varias cuestiones de gran calado. Ante todo, ¿"es éticamente aceptable que el ordenamiento jurídico pretenda disponer, y máxime a título de pena, de la vida humana"?[28] Si esta cuestión se resuelve negativamente, debiera concluir el debate. Pero hay otras consideraciones, siempre a la vista: eficacia disuasiva de la pena capital,[29] carácter discriminatorio de la justicia penal, error judicial, irreparabilidad.

Debemos hacer el examen de la pena de muerte, tema constitucional, de la mano de la pena privativa de libertad, también tema constitucional.[30] Fueron los extremos de que disponía el Estado; opciones que figuraron en la agenda penal del siglo xix. Las leyes supremas y los textos que pretendieron serlo se ocuparon en asegurar la subsistencia de la pena capital, pero también cuidaron de fijar sus límites, como antes dijimos: reservarla para determinados delitos, cuyo catálogo varió.[31]

[28] Bunster, Álvaro, "Comentario al artículo" (22), *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 1054.

[29] Beccaria escribió: "No es el freno más fuerte contra los delitos el espectáculo momentáneo, aunque terrible, de la muerte de un malhechor, sino el largo y dilatado ejemplo de un hombre que, convertido en bestia de servicio y privado de libertad, recompensa con sus fatigas aquella sociedad que ha ofendido". *De los delitos…*, *cit.,* p. 276.

[30] Beccaria es considerado el "padre fundador de la moderna doctrina de la abolición". Badinter, Robert, "Beccaria, l´abolition de la peine de mort et la Révolution française", en *International Congress Cesare Beccaria and modern criminal policy,* Milan, december 15th-17th, 1988, pp. 36-37. En el mismo sentido, Mancini, Pasquale Stanislao, "Cesare Beccaria e la pena di morte", *L'Indice penale*, anno XXII, num. 3, settembre-dicembre 1988, pp. 473 y ss. Asimismo, se estima que con su obra "se inicia el movimiento abolicionista". Barbero Santos, Marino, *Pena de muerte (El ocaso de un mito),* Buenos Aires, Depalma, 1985, p. 150.

[31] Hubo un decreto de Santa Anna, dado el 30 de mayo de 1842, que dispuso pena de muerte "a cualquiera que se encontrare arrojando ácido sulfúrico u otro incendiario, o

Desde hace tiempo y hasta las últimas horas de la pena de muerte, la Constitución mencionaba a quiénes se podría imponer esta sanción.[32] No deja de ser interesante que la ley suprema se refiriese a personas responsables, no a hipótesis delictivas: por ejemplo, "plagiario", "incendiario", "parricida" (¿identificación del "enemigo"?), no "plagio", "incendio", "parricidio". En todo caso, los supuestos objetivos fueron: traición en guerra extranjera, parricidio, homicidio con alevosía, premeditación o ventaja, incendio, plagio, asalto en caminos, piratería y delitos graves del orden militar. Sobra decir que todas estas hipótesis se hallan sujetas a las contingencias que imponen la interpretación o la reglamentación legal.[33]

La suspensión de garantías[34] —bajo el artículo 29 de la Constitución, que permite aquélla en términos excesivamente amplios— dejó la vida a merced del Ejecutivo[35] y generó la posibilidad de emitir decretos que disponían pena capital en algunos supuestos: así, "delitos de salteamiento cuando concurran otros que producen grave alarma social".[36] Con razón se elogió el texto restrictivo —en este extremo— del artículo 29 de la Constitución de 1857: cualesquiera que sean los supuestos que justifiquen la suspensión de derechos, "en ningún caso será necesario (privar) de la vida".[37] En la agitada vida republicana hubo dis-

al que se averiguare que lo hubiere hecho con el objeto de causar algún perjuicio"; "se le juzgará militarmente y el proceso deberá quedar concluido y sentenciado dentro del preciso término de quince días" (prevención primera).

32 Trayectoria: Proy. May. 121; Proy. Min. 5, XIII; Seg. Proy. 13, XXII; EOP. 56; PC56. 33; C57. 23, PC16. 22; C17. 22.

33 Por ejemplo, en el Congreso de 1916-1917, Cravioto se refirió al alcance de la "violación": no se trata de privar de la vida al violador de secretos de Estado o de correspondencia —señaló—, sino al "violador de vírgenes". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 1082. A las interpelaciones sarcásticas de Cravioto respondió Lizardi en el mismo tono. *Cfr. ibidem*, pp. 1002-1003. Trayectoria: Proy. Min. 5, XIII; Seg. Proy. 13, XXII; EOP. 56; PC56. 33; C57. 23; PC16. 22.

34 Trayectoria: Cádiz. 308; Seg. Proy. 72; BO. 198; AR. 4; PC56. 34; EPI. 77; PC16. 29; C17. 29.

35 *Cfr.* "Contestación del Dip. Manuel Gudiño, Presidente del Congreso", al informe del Presidente Manuel Ávila Camacho, del 1o. de septiembre de 1942, en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. IV, p. 341.

36 "El Gral. Manuel Ávila Camacho, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias, el 1o. de septiembre de 1944", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. IV, p. 402.

37 Lozano, *Tratado de los derechos…*, *cit.*, p. 410.

posiciones que previnieron pena de muerte para los delitos más graves contra la nación, el orden, la paz pública y las garantías individuales.[38]

La realidad impuso sus propias decisiones fundamentales: ejecución extrajudicial bajo modalidades ampliamente practicadas y universalmente temidas: a la cabeza, ejecución sumaria y ley fuga, “forma de asesinar —sostuvo John Kenneth Turner— muy utilizada por los diversos cuerpos de policía en México”.[39] Frente a los adversarios políticos, “mátalos en caliente” fue divisa —real o supuesta— que caracterizó una época.[40] De ella derivaría, por la indagación del notorio caso que protagonizó el gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán, la facultad de la Suprema Corte de Justicia para investigar violaciones graves a las garantías individuales.[41] Los mexicanos legalistas procuraron, en cambio, el juicio de sus adversarios,[42] aunque su fin pareciera cierto: Maximiliano fue juzgado, condenado y ejecutado.

En un punto del camino la alternativa quedó instalada, expresamente, en las aspiraciones del Constituyente: muerte o prisión,[43] que tropezaba con resistencias muy vigorosas.[44] De ahí la tomó el Con-

[38] En este sentido, las leyes emitidas por el Presidente Juárez el 25 de enero de 1862, y por el Primer Jefe Carranza (restableciendo la vigencia de aquélla) el 14 de mayo de 1913.

[39] *México bárbaro,* 3a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 122.

[40] Al respecto, *cfr.* García Ramírez, “El sistema penal en el porfiriato (1877-1911)…, *cit.,* pp. 165 y ss.

[41] *Cfr.*, González Oropeza, Manuel, “Los orígenes y el futuro de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, estudio introductorio a *Proceso instruido por la 2ª. Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879*”, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. xxiv y lxvii.

[42] La defensa de Maximiliano quedó a cargo de tres jurisconsultos designados por éste: Riva Palacio, Martínez de la Torre y Eulalio Ortega, y de un cuarto —residente en Querétaro—, nombrado por el padre Fischer y ratificado por Maximiliano: Jesús María Vázquez. Fueron observadores algunos diplomáticos acreditados en México: los ministros de Austria, Prusia, Bélgica e Italia y el cónsul suplente de Francia. *Cfr.* Rivera, Agustín, *Anales mexicanos. La Reforma y el Segundo Imperio*, México, unam, Coordinación de Humanidades, 1994, p. 318.

[43] Trayectoria: Proy. Min. 5, xiii; Seg. Proy. 13, XXII; PC56. 33; C57. 23.

[44] Así, el pronunciamiento de Huejotzingo, enderezado contra unos representantes que “bajo el falso pretexto de filantropía, prohíbe(n) la pena de muerte para que los delitos queden impunes por falta de penitenciarías, de cárceles, de presidios, de fondos para construirlas”, *cit.* Noriega Elío, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, unam, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1986, pp. 140 y 141.

greso de 1856-1857, en el que se produjo un debate aleccionador.[45] La comisión había "orientado" a los diputados sobre el estado que guardaban el crimen y la justicia: "Las causas criminales son eternas, las cárceles están siempre llenas de malhechores, las penas son tardías y estériles, los crímenes y delitos en lugar de disminuir, se aumentan".[46] He aquí los hechos, expuestos con crudeza, para lección de legisladores. No diré que hubo partidarios de la muerte punitiva, que escalaran sus "virtudes inherentes"; pero subieron a la tribuna y esgrimieron el voto muchos legisladores atribulados por el desorden imperante y el auge de la criminalidad.

En la sesión del 25 de agosto de 1856 ocurrió el torneo entre abolicionistas y retencionistas. La comisión expuso su preferencia por la pena privativa de libertad, pero su resignación ante la necesidad de conservar el cadalso. La fórmula fue: "Para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, á la mayor brevedad el régimen penitenciario. Entre tanto, queda abolida para los delitos políticos y no podrá extenderse a otros casos más que al traidor á la patria, al salteador, al incendiario, al parricida y al homicida con premeditación, alevosía ó ventaja" (artículo 33 del proyecto, que sería modificado, con ánimo restrictivo en algunos puntos y extensivo en otros,[47] antes de convertirse en el artículo 23 de la Constitución).

En el debate, Guillermo Prieto preguntó "qué motivo tenía la comisión para hacer recaer sobre los reos el descuido de los gobiernos en la mejora de las cárceles". El gobierno dice al pueblo: "No te doy trabajo ni educación, pero te doy cadenas. Muere y paga mi indolencia y mi abandono". Arriaga, el gran legislador, retrocedió con prudencia en este punto: la pena de muerte es necesaria mientras no se disponga de penitenciarías que la reemplacen. Lo mismo Mata, que ofreció: se abolirá

[45] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, pp. 119 y ss. Mi reseña sobre la materia, en *El artículo 18 constitucional…*, *cit.*, pp. 45 y ss. Trayectoria del establecimiento del sistema penitenciario para suprimir la pena de muerte: Proy. Min. 5, XIII; Seg. Proy. 13, XXII; EOP. 55, 56; PC56. 33; C57. 23, PC16. 22.

[46] "Proyecto de Constitución. Dictamen de la Comisión", en Tena Ramírez, *Leyes constitucionales…*, *cit.*, p. 538.

[47] En las hipótesis de pena capital se precisó: traidor a la patria "en guerra estrangera" y salteador "de caminos", y se agregó al catálogo: la muerte es aplicable "á los delitos graves del orden militar y á los de piratería que definiere la ley".

la sanción capital si el gobierno "activa la construcción de las penitenciarías, y manda a los criminales a las Islas Marías[48] o a la de Cozumel, que puede ser para la república lo que la Australia para la Inglaterra".

[48] En el catálogo de aportaciones bajo el porfiriato cuenta igualmente el establecimiento de la pena de relegación —a la que se atribuían virtudes moralizadoras— y el acondicionamiento de la colonia penal de Islas Marías, un archipiélago con historia azarosa. Este archipiélago tuvo una historia accidentada: de ser propiedad de la Nación pasó a serlo de particulares, y finalmente fue recuperada por el Ejecutivo Federal en 1905, mediante compra a la sucesión de Manuel Carpena. Sobre la pena de relegación y el inicio del funcionamiento de las Islas Marías como colonia penal, *cfr.* "El Gral. Porfirio Díaz al abrir las sesiones ordinarias del Congreso, el 16 de septiembre de 1908", en *Los Presidentes de México..., cit.*, t. II, pp. 779 y 780. Un decreto de Díaz, del 12 de mayo de ese mismo año, estableció el destino de las islas: colonia penal, que servirá de "complemento al sistema represivo de nuestra legislación". En 1908 se hizo el primer traslado de reclusos —colonos, se diría— "a la nueva pena de relegación". *Cfr.* García Ramírez, "El sistema penal en el porfiriato (1877-1911)…, *cit.*, p. 210. Asimismo, *cfr.* Piña y Palacios, Javier, *La colonia penal de las Islas Marías. Su historia, organización y régimen*, México, Botas, 1970, pp. 19 y 21. Por diversas etapas ha pasado esa colonia —"infierno del Pacífico", se le llamó—, que debía corresponder, pero no siempre sucedió, a las buenas expectativas que sobre las colonias penales tuvieron Flores Magón, que en el Programa del Partido Liberal dejó la propuesta sobre el establecimiento de colonias (Punto 44 del Programa, que propuso el establecimiento de "colonias penales de regeneración, en lugar de las "cárceles y penitenciarías en las que hoy sufren el castigo los delincuentes"), y los constituyentes de 1917. Hay literatura relevante sobre las islas; así: Revueltas, José, *Los muros de agua*, México, Novaro, 1970. Asimismo, existe una historia cinematográfica, debida a la pluma de Martín Luis Guzmán: *Islas Marías,* 4a. ed., México, Cía. General de Ediciones, 1971, y otros relatos, entre ellos: Martínez Ortega, Judith —que fuera secretaria del general Francisco Mújica cuando éste dirigió la colonia penal—, *La isla y tres cuentos*, México, Imprenta Universitaria, 1959. Igualmente, *cfr.* Madrid Mulia, Héctor y Barrón Cruz, Martín Gabriel, *Islas Marías. Una visión iconográfica*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002, y Pulido Esteva, Diego, "Las Islas Marías, primera mitad del siglo XX", en Varios, *Crimen y justicia en la historia de México. Nuevas miradas,* Cárdenas Gutiérrez, Salvador y Speckman Guerra, Elisa (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, pp. 535 y ss. En síntesis: "En el conjunto de los establecimientos de reclusión procede destacar el caso de la 'colonia penal' de Islas Marías, más que centenaria, que ha tenido diversas aplicaciones a lo largo de los años. No ha sido constante su línea conductora, no obstante las ilusionadas expectativas del Constituyente de 1916-1917 —e incluso, previamente, de Flores Magón— acerca de las colonias penales, alternativa frente a las penitenciarías y los presidios. En el curso de su historia ha servido para recibir diversas poblaciones: desde reos de delitos políticos y 'vagos y malvivientes', hasta individuos peligrosos, indígenas a los que se alejó radicalmente de su entorno natural, comunal y familiar, infractores de muy baja peligrosidad en compañía de sus familias, que es el destino natural del archipiélago, ignorado o disminuido en las últimas décadas. La colonia penal, cuya permanencia se halla en frecuente disputa, se ha visto, pues, como reclusorio de seguridad máxima y desahogo para la sobrepoblación carcelaria del 'con-

Zarco, impugnador de la pena de muerte, pidió a los retencionistas establecer un plazo para abolirla, posición que también patrocinó Vallarta, sin éxito: cinco años (es inútil, dijo García Granados, pragmáticamente, "porque al cabo de los cinco años no habrá penitenciarías y habrá necesidad de recurrir a nuevas prórrogas").[49] Tiempo después don Ignacio debió defender, como magistrado de la Suprema Corte de Justicia, la aplicación de la pena de muerte, amparada por la ley fundamental.[50] Ramírez, otro "liberal puro", arremetió contra la pena capital y contra la idea que parecía campear en el ánimo de la comisión: "Podemos matar mientras no haya buenas cárceles".[51]

En los años de vigencia de la Carta de 57 entraron en servicio varias penitenciarías y sólo en algún caso —que no fue el de la capital de la República— el "dichoso acontecimiento" trajo consigo la derogación de la pena de muerte:[52] así, en Puebla, como secuela de los actos so-

tinente', y como experiencia 'piloto' de recuperación a través de la relativa libertad y la convivencia familiar. La colonia penal de Islas Marías sigue en funcionamiento, con criterios de ocupación diferentes de los que prevalecieron hasta hace poco tiempo, giro que de ninguna manera ha mejorado la orientación y los resultados de ese centro, que perdió su característica principal —rescatada en años anteriores— como establecimiento para sentenciados a penas de mediana duración, en los que prevalecía la convivencia familiar al abrigo de riesgos mayores, conductas irregulares y hechos violentos. Hoy día, en la colonia penal se han presentado fenómenos que no aparecían en otras etapas: fugas colectivas, motines sangrientos". García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…, cit.*, pp. 219 y ss.

49 *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 1078.

50 En este "tribunal no soy el filósofo que discute teorías, ni siquiera el legislador que examina hasta dónde las costumbres y necesidades del pueblo para el que legisla, pueden aceptar las teorías de la ciencia; aquí no soy más que el Magistrado que examina si un acto de autoridad es o no conforme con el texto constitucional, sin poder juzgar si ese texto se conforma o no a su vez con las teorías filosóficas". Acerca de estas y otras reflexiones constitucionales de Vallarta en torno al tema que nos ocupa, *cfr. Votos*, México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, t. I, 1894, pp. 53 y 54, y t. III, 1896, pp. 38 y 57-62. Esta meditación del magistrado Vallarta plantea el tema, hoy activo ante la Suprema Corte, del control "material" de la norma constitucional, y más aún, de la norma secundaria.

51 Sobre el debate en la sesión del 25 de agosto, *cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, pp. 1070 y ss. Asimismo, *cfr.* mi síntesis sobre esta deliberación en *El artículo 18 constitucional…*, *cit.*, pp. 45 y 46.

52 En múltiples ocasiones se dejó ver el tema a través de los propósitos anunciados. "El ejecutivo tiene preparadas varias iniciativas correspondientes á los ramos de Instrucción y de Justicia; y entre ellas recomienda desde ahora la que se refiere al pronto establecimiento del régimen penitenciario: la promesa constitucional y las aspiraciones humanitarias del

lemnes que rodearon la construcción de un flamante reclusorio.[53] En diversos medios hubo resistencia enérgica a la abolición de la pena capital, pese al establecimiento de nuevas prisiones.[54]

El Constituyente de 1916-1917 retuvo la pena capital, tras un acalorado debate en el que chocaron las posiciones retencionista y abolicionista, absoluta o relativa.[55] Persistió el cadalso, en medio de reproches e intentos de derogación, cautelosamente resistidos por el Estado. Alguna vez, el llamado "degeneracionismo" sugirió pena de muerte para reincidentes graves y psicópatas.[56] En el orden federal y distrital, la última pena fue abolida en la legislación secundaria de Almaraz, de 1929.[57] En 2005, una reforma plausible, promovida en el Senado de la República, la extrajo de los artículos 14 y 22.[58] No podría retornar, si atendemos

siglo están reclamando esta importante mejora". "El General D. Porfirio Díaz, en Jefe del Ejercito Nacional Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, al abrir sus sesiones, en 1o. de abril de 1877", en *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. II, p. 10.

[53] Inaugurado el 2 de abril de 1981. Inmediatamente se excluyó la pena capital del código penal poblano. *Cfr.* García Ramírez, *Los personajes del cautiverio: prisiones, prisioneros y custodios*, México, Secretaría de Gobernación-CVS Publicaciones, 1996, pp. 116-117.

[54] *Cfr.* González Navarro, "La vida social", en Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, cit.*, pp. 450 y ss.

[55] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, pp. 1081 y ss. Además, la opinión retencionista de Macedo, en "La criminalidad en México", *Revista de Legislación y Jurisprudencia,* México, t. XIII, 1897, pp. 181-182. Sobre los criterios prevalecientes, véase, asimismo, González Navarro, Moisés, "La vida social", en Cosío Villegas, *Historia moderna de México…, cit.,* pp. 448 y ss.

[56] *Cfr.* Urías Horcasitas, Beatriz, *"Locura y criminalidad: degeneracionismo e higiene mental en México postrevolucionario. 1920-1940"*, en Agostoni, Claudia y Speckman Guerra, Elisa (eds.), *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950),* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas, 2005, p. 360.

[57] No obstante, Almaraz se pronunció por conservarla, discrepando de la mayoría de la comisión redactora. *Cfr.* Ceniceros, José Ángel, y Garrido, Luis, *La ley penal mexicana…*, *cit.,* p. 133.

[58] En la iniciativa de reforma se señaló que "aunque en México la pena de muerte no se aplica hace muchas décadas, sigue estando en el artículo 22 de la Constitución un cuarto párrafo que la permite y que la autoriza, un párrafo que carece de sentido ante la realidad de lo que pasa en nuestro país ante la voluntad de respeto de los derechos humanos que todas las mexicanas y mexicanos tenemos; y ante los cambios que están dándose a nivel internacional en materia de abolición de la pena de muerte y de respeto a los derechos humanos". Todo el proceso legislativo de esta reforma se puede ver en *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_164_DOF_09dic05.pdf* Asimismo, c*fr.* mi artículo "La pena de muerte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, año

a la razón y honramos nuestros compromisos internacionales. En efecto, México es parte en el Protocolo a la Convención Americana sobre derechos humanos relativos a la abolición de la pena de muerte, de 8 de junio de 1990.

Desde los primeros años del siglo XIX se pretendió la reforma de las prisiones, grave herencia de la etapa colonial.[59] En su *Constitución imaginaria*, José Joaquín Fernández de Lizardi diseñó las cárceles del futuro, "de donde los hombres salgan menos viciosos de lo que han entrado"; porque nuestras cárceles —observó— son "depósitos de perdidos, semilleros de vicios y lugares para atormentar la humanidad".[60] Otero denunció: contemplamos a los infractores "en nuestras lóbregas y hediondas cárceles, respirando un aire mortífero, sujetos a los más bárbaros padecimientos, y consumiendo su vida en la ociosidad y abyección más vergonzosas".[61] El "sistema de prisiones es la combinación más diestra que el genio del mal hubiera podido inventar para pervertir a los hombres".[62]

Sería interminable la relación de desgracias que sabía el Constituyente de 1857 y que le movieron a urgir, siguiendo la pretensión recogida en otros textos de la línea constitucional, el establecimiento del sistema penitenciario.[63] Muchos años más tarde, Porfirio Díaz urgió al Congreso la reforma penitenciaria: "la promesa constitucional y las aspiraciones humanitarias están reclamando esta importante mejora".[64]

XXXVIII, núm. 114, septiembre-diciembre 2005, pp. 1021 y ss.; Islas de González Mariscal, "La pena de muerte en México", en Díaz-Aranda, Enrique e Islas de González Mariscal, *Pena de muerte,* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, pp. 57 y ss., y Santos Villareal, Gabriel Mario, *La pena de muerte en el mundo, México y los instrumentos multilaterales por su abolición,* México, Cámara de Diputados LX Legislatura, 2009.

59 Para una revisión de esta materia, *cfr.* Malo Camacho, Gustavo, *Historia de las cárceles en México (precolonial, colonial e independiente)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1979.

60 "Constitución imaginaria", en *El nacionalismo revolucionario mexicano. Antología*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1987, p. 31.

61 "Mejora del pueblo", en *Obras…*, *cit.*, t. II, p. 685.

62 *Ibidem,* p. 702.

63 José María Lozano consideró que el deber de establecerlo correspondía al gobierno federal, no a los gobiernos de los Estados. *Cfr. Tratado de los derechos…, cit.*, pp. 203-205.

64 "El General D. Porfirio Díaz, Jefe del Ejército Nacional Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo, al abrir sus sesiones, en 1º de Abril de 1877, el Congreso electo

Ante el Congreso Constituyente de 1916-1917, Carranza presentó una ambiciosa propuesta sobre el artículo 18: "Toda pena de más de tres años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal y que estarán fuera de las poblaciones, debiendo pagar los Estados a la Federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos". La propuesta naufragó: las olas adversas se concentraron en la pretensión de federalizar (es decir, centralizar, porque federalizado ya estaba y seguiría estando) el sistema penitenciario. Macías[65] y Terrones defendieron el proyecto del Primer Jefe, frente a las opiniones desfavorables de Medina, Jara, Colunga y Múgica.[66]

La comisión dictaminadora rechazó la sugerencia del Primer jefe. Adujo que ésta cancelaría facultades de los Estados en materia penal y sostuvo que la centralización ejecutiva impediría que el tratamiento de los reclusos atendiera a las particularidades conocidas por quienes estaban mejor enterados de las condiciones, es decir, las autoridades locales. En el ánimo de la comisión pesaba un temor persistente: el riesgo de que la centralización redujera la libertad de las entidades federativas y alimentara la tiranía del poder central.[67] Al cabo, se convino en que la Federación y los Estados organizarían "en sus respectivos territorios —se quiso decir jurisdicciones— el sistema penal —colonias, penitenciarías o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración".[68]

con arreglo a la Convocatoria de 23 de Diciembre de 1876", en *Los Presidentes de México…*, *cit*., t, II, p. 11.

[65] José Natividad Macías sostuvo: "Llama la atención que un abogado tan distinguido como el señor Colunga nos diga esto (que se invade la soberanía de los estados), porque los estados no pierden su jurisdicción, únicamente los van a poner en pupilaje en un establecimiento en donde sólo la Federación tiene elementos bastantes para ponerlos", por lo que concluyó: "En nada se socava la soberanía de los Estados". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, pp. 703 y 722.

[66] *Ibidem*, pp. 750 y ss.

[67] Nos "declaramos en contra de toda centralización, porque conduce a graves males en una república federativa. Todas aquellas facultades naturales de los estados, a las cuales renuncian en busca de un beneficio común, van a robustecer el poder central, favoreciendo así el absolutismo". *Cfr*. el dictamen en *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, p. 693.

[68] Truchuelo sugirió una adición que llegaría años más tarde, a través de la reforma de 1964-1965 y que se retendría en la de 2008: educación. *Cfr. ibidem,* t. II, pp. 42-45.

No había prosperado la llamada federalización, pero caló el objetivo del "sistema penal": regeneración. El *iter* constitucional tuvo más capítulos, que giraron en torno a la colaboración entre la Federación y los Estados —forma de conciliar el federalismo y el "realismo"— y al objetivo del sistema —penal o penitenciario— y los elementos para alcanzarlo. En 1964 se promovió la reforma al artículo 18, de la que provino el régimen de convenios entre la Federación y los Estados para la ejecución de penas, germen del régimen consensual que anida o sobrevuela la normativa penal constitucional, y en la que se acogió el *desideratum* que regiría durante cuatro décadas: readaptación social.[69] De esta suerte —señaló el senador penalista Rafael Matos Escobedo— se "resuelve atinada y verticalmente un grave problema que no sólo es un estigma para la justicia penal de México, sino una desobediencia a mandatos constitucionales, cuya pertinacia dura ya cuarenta y siete años".[70] Y muchos más han transcurrido sin que halle solución verdadera el "grave problema", para el que no bastan las palabras de la Constitución. Este sistema de convenios se amplió en 2008, con acierto.[71]

En 1977 hubo otra reforma, receptora de prácticas observadas en países escandinavos, atenta a las cuestiones que ya entonces planteaba la presencia de numerosos sentenciados extranjeros en cárceles mexicanas e innovadora en el orden constitucional americano, también bajo el signo de la readaptación: convenios de repatriación o ejecución extraterritorial de condenas, de alcance internacional, que han sustentado un buen número de acuerdos de este carácter.[72] La exposición de motivos de la iniciativa presidencial expuso la congruencia de la nueva norma con las circunstancias de la vida moderna, con la evolución de las ideas penales y penitenciarias y con el concepto mismo de la readaptación inserto en el artículo 18: "la readaptación social del sujeto en su am-

[69] *Cfr.* mi reseña de la reforma en *El artículo 18 constitucional…*, *cit.*, pp. 53 y ss.

[70] *Cfr. Diario de los Debates*, núm. 29, de 1964.

[71] *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 186 y 187.

[72] *Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 785. Asimismo, García Ramírez, *Legislación penitenciaria y correccional comentada…*, *cit.*, pp. 11 y ss.; González Vidaurri, Alicia, y Sánchez Sandoval, Augusto, *Traslado nacional e internacional de sentenciados*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985, y Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit.*, pp. 470 y 471.

biente vital es, en último término, el objetivo superior de los supuestos punitivos".[73]

La reforma al artículo 18 constitucional de 1976-1977, introdujo en la ley suprema la "repatriación" de sentenciados; régimen de ejecución extraterritorial de mayor alcance que el estipulado en 1965, en tanto superó la idea de que la ejecución corre a cargo, necesaria y exclusivamente, del Estado que emitió la condena. Con esta reforma se cargó el acento en la prioridad del principio de readaptación social sobre el de territorialidad ejecutiva: el Estado mexicano optó por el nuevo principio de la readaptación frente al viejo dogma de la territorialidad.

Esta provisión del artículo 18 enlazó la normativa nacional con la internacional, ya que la repatriación o ejecución extraterritorial se sustenta en tratados internacionales, que de esta suerte concurren al acervo del Derecho internacional de los derechos humanos, y generó un nuevo derecho del sentenciado, en virtud de que el traslado se halla condicionado a la voluntad del recluso trasladable —lo que implica un inequívoco derecho para éste—, no sólo a las voluntades del Estado juzgador y el Estado ejecutor. El texto constitucional —comentamos— "exige el consentimiento del repatriable". No es indispensable que este consentimiento se exija en la propia Constitución, pero ha sido interesante hacerlo para exaltar ciertos aspectos esenciales del sistema: ante todo, que no se trata de un subterfugio para provocar extradiciones encubiertas, y que no viene al caso una automática, mecánica mudanza de personas. El prisionero tiene una palabra muy importante que decir — determinante— en el asunto de su traslado de un país a otro.[74]

Lleguemos a 2007-2008, etapa de una extensa reforma en puntos orgánicos, sustantivos, procesales y ejecutivos, que se halla en pleno despliegue al tiempo en que escribo estas líneas. Los cambios llegaron a la prisión preventiva, que examinaré *infra*, y a la prisión punitiva. El Poder Revisor de la Constitución confesó la impotencia del Estado

[73] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 785.

[74] Al respecto, *cfr.* Iniciativa del 4 de septiembre de 1976, en *Derechos del Pueblo Mexicano…, cit.*, t. III, p. 785. Sobre tratados para ejecución de condenas, *cfr.* González Vidaurri y Sánchez Sandoval, *Traslado nacional e internacional de sentenciados…, cit.*, y García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…, cit.*, pp. 64 y ss.

para entender y conseguir la readaptación social.[75] Estimó impracticable, además de impracticado, este designio, y varió el rumbo: se quiere menos que readaptación, sólo reinserción, pero también se procura que el excarcelado no vuelva a delinquir, es decir —ya lo señalé—, que reúna las condiciones a las que una doctrina tradicional —la menos ambiciosa y la más razonable— calificó como readaptación.

Para lograr ese *desideratum*, el reformador del 2008 sumó elementos a los que habían acogido el texto original y la reforma de 1964-1965: la salud y el deporte, además del trabajo, la capacitación para el trabajo y la educación. Pudo ampliar la relación; por fortuna, no lo hizo. En todo caso, el Estado ha cesado en el empeño ético que fundó el proyecto de readaptación (irreal, ilusorio, arduo, lejano, si se quiere, pero esforzado en cierta dirección moral, que supone, lo subrayo, el respeto a la libertad, incluso con riesgo de reincidencia). Probablemente encontramos aquí otra aplicación —hipótesis debatible— del tránsito que lleva del Estado social al Estado que algunos denominan "neoliberal", con equívoca expresión, cargada de culpas.

La reforma del 10 de junio de 2011 supuso un cambio constitucional de gran calado en diversos aspectos, principalmente al colocar en forma expresa los derechos humanos de fuente tanto nacional como internacional en la máxima jerarquía del sistema normativo.[76] Entre las diversas modificaciones, se estableció que el respeto a los derechos humanos es la base sobre la cual se organiza el sistema penitenciario, junto con los ya mencionados elementos que la Constitución reputa como medios para alcanzar la reinserción social del sentenciado.

Si bien la incorporación busca hacer patente la importancia de los derechos esenciales del ser humano en la ejecución de la pena privativa

[75] En el dictamen del 10 de diciembre de 2007, los diputados sostuvieron que "no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en (prisión) una readaptación social. Por lo anterior se apoya que se cambie el término de 'readaptación social' por el de 'reinserción social' y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los reclusos no vuelvan a delinquir". El dictamen figura en mi libro *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, p. 182.

[76] Me he ocupado con anterioridad del análisis de esta reforma en coautoría con Julieta Morales Sánchez en *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 4a. ed., México, Porrúa, 2015.

de libertad, en contraste con la deplorable realidad penitenciaria,[77] lo cierto es que con dicha incorporación se redundó en lo obvio: que los presos son titulares de derechos humanos.[78] Insisto, la reiteración no es contraproducente. En efecto, los derechos humanos, tanto los genéricos que corresponden a todo preso como individuo, como los específicos ligados a su especial condición frente al Estado, deben ser un elemento ineludible en la ejecución de la pena de prisión. Ahora bien, lo auténticamente necesario, es llevar adelante un profundo cambio en la práctica de las medidas cautelares y de la ejecución de penas: los hechos, no sólo las palabras.

Añadiré que las leyes supremas y los proyectos relevantes han previsto sanciones aplicables a los delincuentes, además de la capital y la privativa de libertad, e independientemente de las prohibiciones (infamia,

[77] En el informe sobre la situación de derechos humanos en México de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado el 31 de diciembre de 2015, se declaró: "la Comisión advierte que en reclusorios federales y estatales se presentan patrones comunes y estructurales, tales como hacinamiento, corrupción y autogobierno descontrolado en aspectos como seguridad y acceso a servicios básicos, violencia entre internos, falta de atención médica, ausencia de oportunidades reales para la reinserción social, falta de atención diferenciada a grupos de especial preocupación, maltrato por parte del personal penitenciario, y la falta de mecanismos efectivos para la presentación de quejas". El informe puede ser consultado en: *http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf*. Véase además, García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…*, *cit.*, pp. 193 y ss., y Solís, Lesli, De Buen, Néstor, y Ley, Sandra, *La cárcel en México ¿para qué?,* México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2012. Acerca de la violencia en las prisiones, *cfr.* Cisneros, José Luis, "El dudoso futuro. Una mirada a la crisis de la prisión", en Cisneros, José Luis, Cunjampa López, Emilio Daniel y Peñaloza, Pedro José, ¿Crisis de la prisión? Violencia y conflicto en las cárceles de México, México, Porrúa, 2014, pp.18-29. Es importante tomar en cuenta el diagnóstico que ofrece la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan las prisiones en el país. *Cfr. http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria.*

[78] En similar sentido, Pérez Correa, Catalina, "De la Constitución a la prisión. Derechos fundamentales y sistema penitenciario", en Varios, *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 222-223. Asimismo, *cfr.* Martínez Breña, Laura, "La pena privativa de libertad a la luz del sistema interamericano de derechos humanos", en Varios, *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal,* García Ramírez, Islas de González Mariscal, Olga y Peláez Ferrusca, Mercedes (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014, pp. 177-192.

flagelación, mutilación, etcétera) a las que aludo en otra parte de esta exposición. Destaca en este punto el trabajo como sanción,[79] diferente de las labores que constituyen factor de readaptación o reinserción, a la manera del artículo 18 C17. En aquella especie se trata del trabajo —que ya no llamaríamos “forzado”, sino obligatorio o debido— previsto e impuesto directamente como pena, que no podría implicar —porque caería en contradicción evidente con el signo penal constitucional— medios de coerción física para forzar al remiso. En nuestro tiempo, bajo ese rótulo podría quedar, cuando se trate de pena autónoma o sustitutiva de la prisión, el trabajo a favor de la comunidad o de la víctima.[80]

Ya dije que el cautivo fue “cosa de la administración”. En estos tiempos, en los que se rescatan la dignidad y los derechos de los penados, se incorporó la figura del juez de ejecución, a través de la reforma al artículo 21 constitucional, facultándolo para la imposición de penas, así como para resolver su modificación y duración.[81] El control jurisdiccional sobre la ejecución —y en torno a las condiciones del cautiverio— por múltiples vías: sea el juez de ejecución, sea el magistrado constitucional, sea la jurisdicción internacional, que a su vez convoca estándares universales o regionales, cada vez más exigentes.[82] Esta in-

[79] Trayectoria: Proy. Min. 5, XI; Seg. Proy. 13, XVII; PC16. 5, C17. 5.

[80] *Cfr.* García Ramírez, “Comentario” al artículo 36, en Varios, *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal comentado*, García Ramírez, Islas de González Mariscal, Olga y Vargas Casillas, Leticia (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 2006, t. I, pp. 155 y ss.

[81] Sobre el origen y desenvolvimiento del juez de ejecución, *cfr.* Cuello Calón, *La moderna penología (Represión del delito y tratamiento de los delincuentes. Penas y medidas. Su ejecución),* Barcelona, Bosch, 1958, p. 268. Actualmente el control jurisdiccional sobre la pena llega por múltiples vías: sea el juez de ejecución, sea el magistrado constitucional, sea la jurisdicción internacional, que a su vez convoca estándares universales o regionales, cada vez más exigentes. Al respecto, c*fr.* García Ramírez, “Prisiones, prisioneros y derechos humanos. Estudio introductorio”, en *Derechos humanos de los reclusos en México…, cit.,* pp. 46 y ss. Véase una revisión amplia de diversos planteamientos y experiencias acerca de la judicialización en la ejecución penal en Varios, Seminario *“La reforma penitenciaria: un eslabón clave de la reforma constitucional en materia penal”,* México, Consejo de la Judicatura Federal, 2012. Para una reflexión sobre las facultades del juez de ejecución en nuestro país *cfr.* Sánchez Galindo, Antonio, “El juez de vigilancia”, en Varios, *Serie Estudios en Ciencias Penales y Derechos Humanos,* Barros Leal, César y Morales Sánchez, Julieta (coords.), Brasil, Fortaleza, Expressao Gráfica e Editora, t. II, 2013, pp. 79 y ss. Igualmente, García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…, cit.*, pp. 71 y ss.

[82] *Cfr.* García Ramírez, “Prisiones, prisioneros y derechos humanos. Estudio introductorio”, en *Derechos humanos de los reclusos en México…, cit.,* pp. 46 y ss.

jerencia jurisdiccional confiere mayor sentido a la bella expresión de Francisco Carnelutti: el proceso no concluye con la sentencia de condena; su "sede se transfiere del tribunal a la penitenciaría (que) está comprendida, con el tribunal, en el palacio de justicia".[83]

En los textos constitucionales del último siglo —que conservan vigencia— se invocó la clasificación penitenciaria:[84] procesados y sentenciados, hombres y mujeres,[85] mayores y menores de edad.[86]

El signo actual de la prisión, a la que se ha retirado el aire romántico que militó, durante un par de siglos, por la reforma penitenciaria, tiene perceptibles componentes autoritarios bajo la capa de la dualidad penal y la clasificación carcelaria. Por primera vez han ascendido al plano constitucional, merced a la reforma de 2008, los regímenes penitenciarios especiales, simpatizantes de la exclusión, extraídos del régimen ordinario, que profundizan la escisión del régimen penal y anuncian reducciones cada vez mayores de los derechos individuales. La delincuencia organizada, que ha ocupado crecientes territorios, provee habitantes de las nuevas prisiones-fortaleza. A ellos se añadirán otros sujetos, que la ley suprema menciona pero no define, merecedores de "medidas especiales".[87] Esta crítica no implica, empero, la propuesta de que desaparezcan las prisiones de máxima seguridad,[88] necesarias en muchos casos, piezas del gran conjunto de las instituciones penitenciarias.

[83] *Las miserias del proceso penal*, trad. de Santiago Sentís Melendo, Bogotá, Temis, 1993, pp. 81 y 82.

[84] Al respecto, *cfr.* García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…*, *cit.*, p. 119.

[85] En torno al régimen de mujeres, *cfr.*, entre otros autores, Azaola, Elena, y José Yacamán, Cristina, *Las mujeres olvidadas*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-El Colegio de México, 1996.

[86] Trayectoria: BO. 175; EPI. 67; C17. 18.

[87] *Cfr.* mi consideración acerca de este nuevo rumbo del penitenciarismo constitucional, en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 188 y 190. Asimismo, García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…*, *cit.*, pp. 169.

[88] *Cfr.* Neuman, Elías e Irurzun, Víctor J., *La sociedad carcelaria*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1968, p. 23, y Falcone, Giovanni, *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone,* 2a. ed., México, Procuraduría General de la República, 1995, pp. 81 y 86.

La Constitución alude a otras penas —o bien, a otras consecuencias jurídicas de la conducta ilícita—[89] aplicables en determinados supuestos. Para ello, el artículo 22 se ocupa en proscribir la confiscación y al mismo tiempo autorizar ciertas privaciones de bienes que tienen apariencia confiscatoria, por la vía de aclarar que no revisten esta naturaleza. Aquí encontramos otra manifestación reciente —porque no se trata de una figura socorrida en nuestra tradición constitucional— del combate a la delincuencia organizada, especialmente —aunque no exclusivamente— el narcotráfico.

Sucede, sin embargo, que la plausible intención de privar a los delincuentes de medios para delinquir o de productos del crimen cometido se ha desviado hacia un procedimiento fundado en supuestos penales, al que paradójicamente se niega carácter penal. Esto entraña un retroceso en el desarrollo constitucional del sistema penal, que no corresponde analizar en este momento.[90] Me limitaré a mencionar que la controvertida figura de "extinción de dominio" desembarcó en el artículo 22 constitucional merced a la reforma de 2008, como sanción "no penal" —se dice— de hechos penales, sin necesidad de acreditar la responsabilidad penal del afectado.[91]

[89] En la mayoría de los ordenamientos penales del país, la reparación del daño se considera pena pública, no consecuencia civil del ilícito penal. Esta consideración es errónea. Sea lo que fuere, el artículo 22 señala que no se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito. *Cfr.* García Ramírez, "Comentario" al artículo 42, en Varios, *Nuevo Código Penal*..., *cit.*, t. I, 2006, pp. 184 y ss.

[90] Invoco los comentarios que formulo en *La reforma penal constitucional*..., *cit.*, pp. 196 y ss.

[91] Sólo como muestra del adelgazamiento de derechos, el artículo 22 constitucional fue modificado el 27 de mayo de 2015 para incluir dentro de los supuestos de extinción de dominio al enriquecimiento ilícito, junto con la delincuencia organizada, los delitos contra la salud, el secuestro, el robo de vehículos y la trata de personas. De conformidad con la iniciativa que propuso esta inclusión, esperar a la emisión de una sentencia penal en la que se tenga que acreditar la plena culpabilidad del agente para poder decomisar los bienes relacionados con el enriquecimiento ilícito resulta generalmente poco expedito, por lo que a fin de evitar "complicaciones procesales" —eufemismo para llamar a los derechos, requisitos y principios del proceso penal— es preferible operar por medio de la extinción de dominio. *Cfr.* "Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 4 de noviembre de 2014, disponible en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2014/nov/20141104-V.html#Iniciativa1*. Asimis-

El orden de las infracciones de policía y buen gobierno osciló entre el Derecho penal, con sus exigencias legalistas, y el Derecho administrativo, que permite mayores licencias a la autoridad de este ramo. Ha sido facultad del Ejecutivo imponer sanciones por faltas, en general, y específicamente por aquella categoría de faltas, que proveen el marco para la subsistencia, siempre inquietante, de los reglamentos autónomos. El Código Penal de 1871, primero que tuvieron la Federación y el Distrito, contuvo un libro sobre faltas, a la manera del *Code Pénal* napoleónico.

El proyecto constitucional de 1916 reprobó el abuso prohijado por la norma de 1857: "la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquier falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo".[92] No escapó al Constituyente la amenaza que trae consigo la extensión del régimen de faltas, con las tentaciones que esto sugiere al poder de policía.[93] La Constitución vigente abre el espacio al poder reglamentario, aunque introduzca moderaciones a cargo del legislador ordinario. Todavía bajo el espíritu de moderación punitiva —y justicia social— que caracterizó la anterior etapa de la normativa penal, ésta redujo la entidad de las sanciones aplicables a los infractores.

Al orden penal constitucional corresponde también el sustento de otras sanciones: suspensión o pérdida de derechos de ciudadanía, vinculada a determinadas infracciones. En antiguos textos constitucionales se previno más que eso: pérdida de la nacionalidad,[94] con lo que se condenaba a una posible apatridia. La Constitución en vigor excluye la privación de nacionalidad de quien es mexicano por nacimiento (artículo 37 A).[95]

mo, sobre este tema *cfr.* Gamboa Montejano, Claudia, *Extinción de dominio. Estudio teórico conceptual, marco legal, e iniciativas presentadas en la LXI Legislatura,* México, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2012; Quintero, María Eloisa, "¿Expropiación, extinción de dominio o aplicación de bienes?", *Iter Criminis,* México, 3ª época, núm. 11, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2007, pp. 145 y ss.

[92] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, pp. 999-1000.

[93] Tentación que ingresó a ciertas pretensiones reformadoras de la Constitución, afortunadamente desechadas. *Cfr.* García Ramírez…, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 153 y 154.

[94] Trayectoria: PrimeraLC. 5, VI; PR. 12, VI.

[95] En cambio, es posible la pérdida de nacionalidad de quien es mexicano por naturalización, en determinados supuestos de los que se desprende —en apariencia— el desinterés del naturalizado por conservar la nacionalidad que adquirió (artículo 37 B).

Me ocuparé ahora de las medidas aplicables a los adolescentes, sin perjuicio de abordar más adelante lo concerniente al procedimiento aplicable a esta población, entendida como los menores de edad que tienen más de doce y menos de dieciocho años, quienes no dejan de ser niños en términos de los instrumentos internacionales.[96] Este gran tema fue definido por medio de las reformas del 12 de diciembre de 2005 y el 2 de julio de 2015 al artículo 18 constitucional. Así, la primera de esas reformas autorizó la imposición de medidas de orientación, protección y tratamiento, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente, mientras que los menores de doce años que cometieran una conducta típica serían sujetos de asistencia social. La reforma de 2015 eliminó, en este último supuesto, la imposición de medidas rehabilitadoras.[97]

En 2005 se estableció como fin de la imposición de las mencionadas medidas, la "reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades", propósito al que se uniría la reinserción, en consonancia con la reforma de 2008.[98] El internamiento se entendió como una "medida extrema", que sólo

[96] La Convención sobre los Derechos del Niño, define como niño a "todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (artículo 1).

[97] La eliminación se justificó en virtud de que los menores de doce años no pueden ser sometidos a proceso alguno y, por tanto, no es posible imponerles una medida con fines rehabilitadores. En cambio, la asistencia social es "la base constitucional para el desarrollo de políticas públicas dedicadas a la atención de las condiciones que eventualmente pudieran haber generado que a esa persona menor de edad se atribuya la comisión o participación en un ilícito penal". "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Derechos Humanos, de Estudios Legislativos Primera, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto de reformas a los artículos 18 y 73 fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia para adolescentes", *Gaceta del Senado*, 21 de octubre de 2014, disponible en: *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2014-10-21-1/assets/documentos/Dictamen_Puntos_Const_art_18_73_Const_Justicia_Adolescentes.pdf*.

[98] De acuerdo con el dictamen del Senado, el proyecto de reforma publicado el 2 de julio de 2015, la incorporación de la reinserción social busca ajustarse a la reforma de 2008. Empero, se conserva la reintegración social y familiar a fin de respetar algunos instrumentos internacionales que hacen referencia a este objetivo, como la Convención de los Derechos del Niño y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. *Cfr. idem*.

podría ser impuesta a los mayores de catorce años por la realización de "conductas antisociales calificadas como graves". La enmienda de 2015 determinó la procedencia del internamiento-"por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito", cambio que multiplica las posibilidades de aplicación de esta medida, contrariamente a la tendencia mundial. En el apartado correspondiente al enjuiciamiento, se harán los comentarios atinentes a las normas constitucionales que rigen el procedimiento especial para los adolescentes que incurren en algún ilícito penal.

•

Capítulo VI

Los personajes del sistema penal constitucional

La Constitución reúne temas y personajes, parlamentos y desempeños, advertencias y programas, aunque todo ello tenga, por supuesto, mucho más que condición dramática: poder normativo. La Constitución es norma que gobierna los temas, disciplina los personajes, fija los parlamentos, conduce los desempeños, formula las advertencias y ofrece los programas. El orden penal —como el político-electoral, con sus intensas especificidades— es un buen ejemplo de esa condición dramático-normativa de las Constituciones.

En seguida abordaré algunos personajes del orden penal constitucional. Los hay intemporales, omnipresentes, indispensables, como el infractor, por supuesto, que es una variante oscura del ciudadano: se le mira bajo ambas condiciones, más o menos conciliadas; el juzgador, que da a cada quien lo suyo: justicia, aunque cada uno la entienda a su manera: liberación, punición, compensación; y el administrador de la seguridad, garante de la paz, que observa, previene, custodia, interviene, captura, ejecuta. Otros personajes son temporales, incidentales, mutables o fungibles, como se prefiera. Aparecen con funciones útiles o necesarias, investidos, organizados y denominados en diversas formas, con mayor o menor presencia escénica e histórica: investigadores, acusadores, defensores, asesores. Todos se localizan en el tránsito, bicentenario, de los proyectos y las leyes supremas de México. Estuvieron, están y evolucionan.

El inculpado y el sentenciado, probable o seguro agente del delito, son los titulares de derechos amparados por los textos constitucionales. A los derechos que conciernen a todas las personas se añaden —para complementar o configurar aquéllos— los relativos a nuestros personajes centrales del escenario penal. En este momento me interesa destacar una cuestión constante en la normativa constitucional: la igualdad ante la ley,[1] exigencia de *jus cogens*,[2] que tiene implicaciones en el régimen de fueros judiciales, al que me referiré cuando examine la jurisdicción penal. Sin embargo, la justicia penal suele ensombrecer este valor insignia de la democracia. En efecto, "la tradición literaria y popular —recuerda Zaffaroni— consagra largamente la afirmación del carácter discriminatorio de la justicia penal".[3]

Nadie debiera hallarse *legibus solutus*: exento de la ley, lo mismo cuando ésta premia que cuando castiga, para emplear la sabida fórmula de igualdad arraigada en la filosofía liberal y sus textos clásicos.[4] En el curso de nuestra historia constitucional hubo expresiones de impunidad —exención de la ley penal— a favor del rey, bajo la Constitución de Cádiz: "La persona del rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad" (artículo 168), y de un efímero emperador: la persona de éste es "sagrada e inviolable".[5] Los ordenamientos fundamentales se han ocupado en establecer la responsabilidad exigible al Presidente de la Re-

[1] Trayectoria: BC. 13; EPI. 58.

[2] Sustenta "el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico", señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en CorteIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, Opinión Consultiva OC18/03*, del 17 de septiembre de 2003, Serie A, no. 18, párrs. 98-101.

[3] "Justicia penal y discriminación", en Varios, *El juez y la defensa de la democracia. Un enfoque a partir de los derechos humanos*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Comisión de las Comunidades Europeas, 1993, p. 273. La discriminación —observa el mismo autor— "responde a las leyes de funcionamiento de todas las burocracias. Estructuralmente, la 'justicia penal' será discriminatoria en este sentido y únicamente puede aspirarse a usarla en menor grado —cuanto menos justicia penal menos discriminación— y a hacerla lo menos discriminatoria posible en los casos en que se la use". *Ibidem*, p. 276. El discurso del poder irracional, valiéndose del argumento de eficacia, profundiza la discriminación del sistema de justicia penal. *Ibidem,* p. 286.

[4] La ley "debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue" (artículo 6 de la Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano, de 1789).

[5] Artículo 29 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 1822.

pública: muy acotada en cuanto a los delitos que cometa en el tiempo de su encargo; sólo son perseguibles los que revisten extrema gravedad. Así, ocurrió desde la Constitución de 1824, que incluyó entre éstos el cohecho o soborno, que "conviene perseguir —dijo el diputado Cañedo— por la mala inclinación que pueden haber dejado entre nosotros muchos empleados aun de primer orden del tiempo del gobierno español".[6] No faltó, sin embargo, reclamación de mayor severidad: "no podia ya dudarse ser más util á la sociedad —dijo el legislador Lombardo— que todo hombre por condecorado que fuese, debía ser juzgado por todos sus delitos, aunque se creyesen pequeños, pues que su trascendencia no podía calcularse, si inmediatamente no se sujetan á la ley".[7]

Las reclamaciones sociales contra la corrupción han sido constantes y clamorosas, y la duración en el desempeño de cargos públicos —con participación, instigación o provecho de particulares— también ha sido manifiesta y perseverante. Es enfermedad social "que resiste los reproches y devasta los mejores esfuerzos para combatirla. En la normativa nacional abundan las disposiciones dictadas para "moralizar" el servicio público, y disciplinar la probidad de quienes lo ejercen. De ello da testimonio el régimen de responsabilidades de los funcionarios —o servidores públicos— que fija principios y reglas acerca del buen desempeño —honradez, transparencia y rendición de cuentas, por lo menos— de los órganos y agentes del Estado.

A este respecto, es preciso tomar en cuenta las prevenciones contenidas en el Título Cuarto de la ley suprema, y dentro de éste el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, que ha despertado algunas expectativas saludables en medio de un generalizado escepticismo.[8] En di-

[6] *Constitución Federal de 1824. Crónicas…*, *cit.*, t. II, p. 599.

[7] *Ibidem,* t. II, p. 448.

[8] Se ha hecho ver que "la aprobación del (Sistema Nacional Anticorrupción) fue recibida con un alto grado de escepticismo por la opinión pública y aun por algunas comunidades académicas", que manifestaron "desesperanza". *Cfr.* Marván Laborde, María, Navarro Luna, Fabiola, Bohórquez López, Eduardo y Concha Cantú, Hugo Alejandro, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 173. Los mexicanos "tenemos muy poca fe en las medidas tomadas hasta ahora y por ello creemos que el problema irá en aumento". *Ibidem*, p. 286. En el índice de Percepción de la Corrupción 2015, publicado el 27 de enero de 2016 por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, nuestro país obtuvo una puntuación de 35 en una escala que va de cero (altos niveles de corrupción) a 100 (bajos

versos lugares de este libro se alude o aludirá a esta materia, que se desenvuelve en el marco de las responsabilidades civiles, políticas, penales y administrativas.[9] No se trata propiamente de normativa penal en el sentido que se analiza en la presente obra, pero ciertamente puede desembocar —y debe hacerlo— en la adopción de medidas que atañen a la justicia de este ramo.

En un país "inquieto" menudearon los alzamientos y las rebeliones, que dejaban discordias pendientes y suscitaban el empleo de la herramienta penal en constantes "ajustes de cuentas" entre vencedores y vencidos. De ahí el empleo de remedios para restaurar la paz a través del perdón (indulto)[10] y el olvido (amnistía),[11] que contribuyen a la gobernabilidad y reanudan la vida civil en ejercicio de la gracia que ca-

niveles); es la misma puntuación alcanzada en la edición anterior del Índice. No hubo variación. Diversos "casos", públicamente conocidos, "hicieron imposible que las reformas constitucionales (que crearon los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción) tuvieran un efecto positivo en el Índice de Percepción de la Corrupción". Véase *Transparency International*: *www.transparency.org*, y Transparencia Mexicana: *www.tm.org.mx*.

[9] La actual denominación del Título Cuarto es: "De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas, graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado". Véase un reciente comentario a los preceptos que integran el Título Cuarto, en Andrade Sánchez, Eduardo, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada,* 3a. ed., México, Oxford University Press, 2016, pp. 287 y ss. Agreguemos que las reformas a propósito del Sistema Nacional Anticorrupción han desencadenado (y seguirán impulsando) muy abundantes novedades normativas. A la cabeza de éste figuran: Ley General de Responsabilidades Administrativas, Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma al Tribunal de Justicia Federal Administrativo, Nueva Ley de Fiscalización Superior y reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y al Código Penal Federal. En el catálogo de otros ordenamientos vinculados a esta materia figuran la Ley de la Fiscalía General de la República.

[10] Trayectoria: Cádiz. 171, Décimatercia; PR. 63, xiii; Proy. May. 95, XX; Seg. Proy. 79, xvii; BO. 66, xv, 87, xxvi; EOP. 61, tercera (solicitado por reo condenado a muerte); PC56. 86, 15ª; PC16. 89, xiv; C57. 85, xv; C17. 89, xiv.

[11] Trayectoria: C24. 50, xxv; PR. 63, xiii; Proy. May. 79, xvii; TerceraLC. 44, xiii; Proy. Min. 35, vi; Seg. Proy. 70, xvii; BO. 66, xv; PC56. 86, 15ª; C57. 72, xxv; PC16. 73 xxii; C17. 73, xxii. Sobre la aplicación de esta figura jurídica se llegó a afirmar que "con el decreto de amnistía demostró el Ejecutivo su vivo anhelo de ver restablecida la paz, y su justo deseo de dar toda amplitud a la libertad electoral. "Sebastián Lerdo de Tejada, Presidente Interino de los Estados Unidos Mexicanos, en la apertura del primer periodo del segundo año de sesiones del 6º Congreso Constitucional, el 16 de septiembre de 1872", en *Los Presidentes de México*…, *cit.,* t. I, p. 513.

racteriza al soberano, estipulada en las normas supremas y en disposiciones secundarias, con las que se "inaugura" el proyecto de concordia. Agréguese la "benevolencia" de los poderosos. La "gobernación" tiene "razones" que el Derecho acoge y que en México han funcionado con regular frecuencia.

El Soberano Congreso Constituyente emitió decreto de 15 de marzo de 1822, "deseando señalar el memorable y feliz acontecimiento de su instalación con un rasgo de clemencia a favor de los ciudadanos delincuentes (…)". La república triunfante favoreció la concesión de amnistías o indultos, de oficio o a petición del reo, a favor de condenados por delitos de orden político; las medidas de benevolencia abarcaron supuestos de pena de muerte.[12] Santa Anna quiso inflamar al Congreso con requerimientos de gracia: Al respecto, es interesante la intervención de Santa-Anna ante el Congreso: "Un grande acto de justicia, de política y de clemencia os pido. Otorgar un universal olvido á los delitos políticos cometidos hasta el momento de vuestra feliz instalación. Fíjese por ella una época de reconciliación y de consuelo; restitúyase á las leyes su vigor; que lo pasado carezca de recuerdos aflictivos; que para lo futuro no existan otras esperanzas que las del deber, otras recompensas que las merecidas por el talento y por la virtud".[13] En su circunstancia, Carlota promovió la indulgencia de Maximiliano: libertad de prisioneros de guerra.[14] Hubo vez en que la clemencia respondió a una solicitud de gracia formulada por el Presidente de los Estados Unidos.[15] Al cabo de la Revolución sería necesario ejercer el perdón generoso a favor de los encausados por delitos leves, "con el humano propósito de evitarles mayores males".[16]

[12] *Cfr.* Decreto del Congreso de 10 de octubre de 1870 sobre amnistía a los culpables de "infidencia á la patria" y "demás delitos del orden político", y Decreto del Congreso del 25 de octubre de 1870 acerca de la ejecución de la pena de muerte impuesta conforme a la ley de 9 de abril del mismo año.

[13] "El General Santa Anna, al abrir las sesiones ordinarias, el 4 de enero de 1835", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. I, p. 160.

[14] *Cfr.* Blasio, José Luis, *Maximiliano íntimo. El emperador Maximiliano y su corte*, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1996, p. 48.

[15] "El General Díaz, al abrir el 14º Congreso Constitucional, el primer período del primer año de sus sesiones, en 16 de Septiembre de 1888", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. II, p. 246.

[16] "Venustiano Carranza, al abrir las sesiones extraordinarias el Congreso, el 15 de abril de 1917", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. III, p. 155.

La distinción entre amnistía e indulto se hizo desde el Acta Constitutiva de 1824, habida cuenta de que al cuerpo legislativo "no le toca conocer de asuntos particulares", que es la hipótesis del indulto, y con la confianza —expuesta por el diputado Márquez— de que el Ejecutivo "no abusará de esa facultad, pues se lo impiden las trabas que le pone la ley, y si no obstante abusa, será porque la malicia humana es capaz de traspasar las barreras que se le pongan".[17] En nuestro tiempo, ha decaído el uso de estas facultades.

Sólo la Constitución podría prever alteraciones, o bien, "modalidades", para decirlo con mayor cautela, al principio de igualdad aplicado al orden penal. Mencionaré algunas cuando me refiera al sistema procesal penal constitucional, que no dispensan la aplicación de la ley material, pero disponen modalidades específicas a propósito de la ley adjetiva: persecuciones condicionadas, inmunidades, enjuiciamientos privilegiados de altos funcionarios, con el propósito de amparar la función que éstos tienen a su cargo. Añadamos una disposición en el sistema constitucional de faltas, oriunda de la preocupación social que ha iluminado al constitucionalismo mexicano: moderación sancionadora en el caso de obreros y jornaleros.

El juzgador es un personaje central en el régimen de seguridad y justicia. Desde siempre se quiso —pero no siempre se consiguió, y a menudo ni siquiera se avanzó significativamente— arreglar con eficacia los asuntos de la justicia atribuidos a los tribunales, que han ocupado un sitio destacado en los ordenamientos supremos. El discurso oficial fue vehemente. El primer Presidente de los mexicanos advirtió que era "inexistente" el Poder Judicial de la Federación.[18] Más tarde, Bustamante proclamó, depositando la esperanza en los legisladores: "no puedo menos que recomendar eficazmente a la sabiduría del Congreso la preferente necesidad de perfeccionar cuanto antes la organización del Poder Judicial, de que dependen en gran parte la conservación de

[17] *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas,* México, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, 1974, pp. 479 y 480.

[18] "El General Victoria, al abrir las sesiones ordinarias del Congreso General, en 1o. de Enero de 1825", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. I, p. 31.

las garantías y derechos sociales".[19] En 1834, Gómez Farías instó al Congreso a concluir las leyes pendientes para el ramo de justicia.[20] No faltó quien observara que la Administración de Justicia es "objeto muy digno de la atención de un gobierno filosófico (…)".[21] La invocación sería frecuente en años venideros, que darían cuentas de esfuerzos y progresos, frustraciones y retrocesos.

La misión del juzgador enlaza con el régimen de separación de poderes, constantemente proclamado por las normas proyectadas o expedidas.[22] Cada poder, conforme al deslinde clásico de Locke y Montesquieu —con modalidades o variantes—, ejerce una función característica: el juzgador, decir el derecho: *jus dicere*. Es inaceptable que dos o más poderes se reúnan en un solo individuo o una sola corporación, prevención que no obsta al depósito en un poder (formal) de facultades (materiales) que pudieran corresponder, por su naturaleza, a otro poder: por ejemplo, las jurisdiccionales penales o cuasipenales que se han atribuido, en una etapa del procedimiento o en todas, al órgano legislativo cuando viene al caso la responsabilidad de encumbrados funcionarios.

Nuestras leyes fundamentales prohibieron al Ejecutivo aplicar sanciones penales.[23] Generalmente le encomendaron auxiliar al Judicial para la ejecución de sus resoluciones,[24] atribución que suscitó reparos, y ocasionalmente le permitieron —de manera muy discutible— ejercer actos de inspección sobre la marcha de los tribunales,[25] facultad que

[19] "El General Bustamante, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso General, el 1o de enero de 1832", en *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. I, p.

[20] *Cfr.* "El Sr. Gómez Farías, al abrir las sesiones ordinarias el 1º de enero de 1834", en *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. I, p. 153.

[21] "El General D. Valentín Canalizo, al abrir las sesiones del primer período, el 1o. de enero de 1844", en *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. I, p. 240.

[22] Trayectoria de división de poderes: Apat. 11, 12; RI. 23; ACF. 9; C24. 6; BC. 4; PR. 6; Proy. May. 5; Proy. Min. 27; BO. 5; PC56. 52; C57. 50; PC16. 49; C17. 49.

[23] Trayectoria: C24. 112, II; CuartaLC. 18, II.

[24] Trayectoria: Proy. May. 95, VIII; Proy. Min. 73, III; CuartaLC. 17, XXII, SextaLC. 7, XI; B.O. 86, II, 87, IX, X, 142, VII; EOP. 83, segunda, 117, XX; PC56. 86, 13ª.

[25] El tema fue analizado por los autores del Acta Constitutiva de la Federación, de 1824. Cañedo entendió que el Ejecutivo sólo podría practicar una "inspección en general de los tribunales de la unión" o una "visita que les pasará cuando sepa que han llegado á tal punto de corrupción que no administran justicia". Mier rechazó que pudiera "mesclarse (*sic*) el gobierno en las funciones judiciales". Espinosa objetó la injerencia

hoy se halla en manos del Consejo de la Judicatura, creado por la reforma constitucional de 1994-1995, al que adelante me referiré.

La ley fundamental atiende a la excelencia de la función judicial desde una amplia perspectiva: rodea su desempeño de garantías "objetivas" y cuida la idoneidad de quien la ejerce, lo que constituye garantía "subjetiva". Bien que estas condiciones para el buen desempeño figuren como garantías judiciales, esto es, provisiones en beneficio del titular de la jurisdicción; pero mejor que se les entienda como garantías para el justiciable: independencia, inamovilidad, carrera judicial y seguridad económica.[26]

Estos temas han sido abordados, una y otra vez, con diversas expresiones y alcances, en los debates y en los textos constitucionales. Se ha querido, en suma, que los tribunales obedezcan a las leyes, no a los hombres del poder o la riqueza. Recordemos una advertencia que data de siglo y medio: "Luego que los tribunales encargados de administrar justicia, obran por consideraciones políticas ó por opiniones particulares, cesan las garantías, perece la libertad, quedan en inminente riesgo las vidas de los ciudadanos, y lejos de favorecer los principios de tolerancia y de concordia, se fomenta de la manera más funesta y odiosa la guerra civil".[27]

En el Constituyente de 1856-1857, Zarco se pronunció a favor de abolir, en la letra misma de la ley suprema —no en un ordenamiento inferior—, las costas judiciales. El ilustre diputado hizo ver que una adición en aquel sentido obedece al propósito de "que no se venda la justicia, que su administración sea enteramente gratuita"; ello "afecta a los derechos del hombre y las garantías individuales". Es triste "que el pueblo, a quien se llama soberano, contribuyendo a todas las cargas públicas, tenga que comprar la justicia como compra la gracia, los sa-

en la "ejecución de las sentencias dadas, porque esto sería darle (al Ejecutivo) una intervención que no debe tener en el poder judicial". *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas…*, *cit*., pp. 458 y 459.

[26] *Cfr.* García Ramírez, "El Estado de Derecho y la reforma del Poder Judicial", en *Poder Judicial…*, *cit*., pp. 9 y ss.

[27] "El General Herrera, al abrir las sesiones del segundo período, en 1o. de julio de 1845", en *Los Presidentes de México…*, *cit*., t. I, p. 274.

cramentos y la sepultura".[28] La gratuidad de la justicia figura entre las preocupaciones constitucionales que amparan al justiciable.[29]

En 1986 retornó al foro constituyente la preocupación por asegurar, a través de ciertos principios, el acceso a la justicia pública y el adecuado desempeño de ésta. El Constituyente cargó el acento sobre la independencia judicial y recordó otras exigencias: "La impartición de justicia que merece el pueblo de México debe ser pronta, porque procesos lentos y resoluciones tardías no realizan el valor de la justicia; debe ser gratuita, para asegurar a todos el libre acceso a ella; debe ser imparcial, para lograr que se objetive en sentencias estrictamente apegadas a las normas; y debe ser honesta, pues al juzgador se confía el destino de la libertad y patrimonio ajenos".[30]

El buen despacho de la función judicial cobró gran relevancia en la reforma de 1994-1995, que optó —con acierto— por deslindar las funciones jurisdiccionales de las decisiones administrativas, asignadas al Consejo de la Judicatura creado por aquella reforma.[31] Empero,

[28] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, p. 591.

[29] Trayectoria de administración de justicia gratuita y prohibición de costas judiciales: C57. 17; PC16. 17; C17. 17.

[30] Así, la iniciativa de reforma de ese año al artículo 17 constitucional. *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, p. 595. Sobre el acceso a la justicia *cfr*. Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, "El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria", en Varios, *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional I,* Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 111 y ss.; Castilla Juárez, Karlos Artemio, *Acceso efectivo a la justicia. Elementos y caracterización,* México, Porrúa, 2012, y Varios, *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*, Birgin, Haydée y Gherardi, Natalia (coords.), 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fontamara, 2012.

[31] "En la reforma constitucional publicada en 1994 y vigente en 1995, el Consejo de la Judicatura Federal figuró como depositario del Poder Judicial de la Federación, al lado de otros órganos. Una reforma posterior —"reforma de la reforma", del 11 de junio de 1994, evidenció tanto la extrema celeridad de la primera como la inconformidad que había generado en los más altos medios judiciales— aclaró que el Consejo es un órgano del Poder Judicial. Al aparecer los Consejos, federal y del Distrito Federal, quedaron normativamente deslindados de los actos jurisdiccionales y los actos administrativos del Poder Judicial, al estarlo las unidades que atienden cada categoría. El Consejo asumiría la administración, vigilancia y disciplina de los órganos integrantes del Poder Judicial, con la salvedad de la Suprema Corte, en materia federal. El sistema adoptado aparejó, en mayor o menor medida, las ventajas inherentes a los argumentos que lo sustentaron". García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México…, cit.,* pp. 36-37, 55 y ss. *Cfr.* mis comentarios en "La reforma constitucional del Poder Judi-

hubo tropiezos: la ley secundaria desatendió la norma constitucional sobre integración del Consejo de la Judicatura; además, menguaron las atribuciones de éste.[32]

Resplandece el perfil del juez: rama "que saldrá del tronco de Jesé", quien "no juzgará por las apariencias/ni se decidirá por lo que se dice,/ sino que hará justicia a los débiles/ y defenderá el derecho de los pobres del país (...) Tendrá como cinturón la justicia";[33] "hombre bueno puesto para hacer Derecho", según dijeron las Partidas;[34] abogado "gentleman" que aconsejó, para esta encomienda, el Lord Canciller;[35] jueces de Berlín, que sostuvieron la confianza del molinero y contuvieron al emperador Federico II de Prusia.[36] La Constitución moderna ha puesto énfasis en la calidad personal y profesional del juzgador. Los candidatos a determinados cargos judiciales deben reunir condiciones que no se exigen, en cambio, a otros agentes del Estado[37]. He aquí un requerimiento "ético" que distingue al juzgador frente al común de los

cial…", en *Poder Judicial…*, *cit*., pp. 63 y ss. Asimismo, véase Fix-Zamudio, Héctor, "Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura", en Varios, *La justicia mexicana hacia el siglo XXI,* México, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, 1997, pp. 139 y ss.; Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, *El Consejo de la Judicatura,* México, UNAM, 1996; Valadés, Diego, "Los Consejos de la Judicatura: desarrollo institucional y cambio cultural", en Varios, *Retos y perspectivas de la procuración de justicia en México,* Carbonell, Miguel (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 105 y ss.; Esquinca Muñoa, César, *Consejo de la Judicatura. Experiencia Mexicana,* México, Porrúa, 2010; Rivas Acuña, Israel, *El Consejo de la Judicatura Federal. Trayectoria y perspectivas,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, y Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal,* 4a. ed., México, Porrúa, 2000, esp. pp. 71 y ss.

32 *Cfr.* García Ramírez, "El Estado de Derecho…", en *Poder Judicial…*, *cit.,* pp. 14-15 y 17-18, y "La reforma constitucional del Poder Judicial…", en *ibidem*, pp. 78 y ss.

33 *Isaías*, 11, 1-5.

34 Los jueces son "homes bonos que son puestos para mandar e facer Derecho". *Partida 3a.*, título 4o., ley 1a.

35 "Cuando necesito un juez —se dice que dijo un Lord Canciller de Inglaterra—, busco entre los abogados un gentleman, y si sabe un poco de derecho, mucho mejor". Vázquez Sotelo, José Luis, *Sistemas jurídicos y formación de jueces y abogados*, Barcelona, PPU, 1995, p. 50.

36 *Ibidem,* p. 54.

37 Trayectoria constitucional de requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de justicia, magistrado o juez: Apat. 182, 52; Cádiz 251; RI. 61; C24. 125; QuintaLC. 4; PR. 113; Proy. May. 110; Proy. Min. 67; Seg. Proy. 90; BO. 117; EOP. 86; PC56. 95; C57. 93; PC16. 95; C17. 95, 116, 122.

funcionarios.[38] "El decoro o *decorum politicum* es una de las ideas claves en la conformación de la imagen pública del juez".[39] En el curso de muchos años, y sobre todo en etapas recientes, se ha procurado renovar la imagen pública del juzgador.[40]

En consecuencia, tiene la mayor relevancia el método para la elección o designación de los titulares de la jurisdicción. Los integrantes de la Suprema Corte fueron electos por sufragio popular indirecto, método muy cuestionado en el tránsito entre los siglos XIX y XX.[41] Ahora son designados en un acto de colaboración entre Poderes, previsto por la ley suprema. La reforma constitucional de 1994-1995 aportó un acierto notable, preparado por algunos desarrollos precedentes: la carrera judicial.[42] A este respecto, la ley fundamental ha seguido una regla cada vez más transitada (en cuanto a los temas de este artículo, también

[38] Así, para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia se requiere gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que lastime seriamente la buena fama en el concepto público. Igualmente, la Constitución previene: "Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de actividad jurídica" (C17. 95, IV y párrafo final). Hay normas similares en lo que respecta a los integrantes de los poderes judiciales de los Estados (C17, 116, III) y de la Ciudad de México (C17. 122, A, IV).

[39] Cárdenas Gutiérrez, Salvador, *El juez y su imagen pública. Una historia de la judicatura mexicana,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 151.

[40] *Cfr. ibidem*, pp. 251 y ss.

[41] La "elección pública no sólo no es necesaria, sino que no es lógica". Rabasa, *La Constitución y la dictadura*..., *cit.*, p. 140.

[42] Me remito a mi comentario sobre esta innovación en "La reforma constitucional del Poder Judicial...", en *Poder Judicial*..., *cit.*, pp. 69 y ss. Las bases para la implementación de la carrera judicial de magistrados y jueces fueron sentadas en la reforma de 1987, en la que se estableció que las leyes orgánicas y las constituciones locales deben contener las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados (artículo 116 CPEUM). Entre los números tratadistas que se han ocupado en el estudio de la carrera judicial en México, *cfr.* Flores García, Fernando, *Implantación de la carrera judicial en México*, México, Stylo, 1960; Correa Sutil, Jorge, "Capacitación y carrera judicial", en Varios, *Justicia y sociedad,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 165 y ss.; Gómez Lara, Cipriano, Said Ramírez, Alberto y Pérez Maldonado, Valeriano, "Los Consejos de la Judicatura y la carrera judicial", en Varios, *XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 57 y ss.; Fix-Zamudio y Fix-Fierro, *El Consejo de la Judicatura*..., *cit.*, y Esquinca Muñoa, César, *Carrera judicial. Antecedentes, realidades y perspectivas,* México, Porrúa, 2016.

en materia de policía, seguridad pública y justicia), a saber: enunciar ciertos principios a los que se debieran disciplinar una actividad o una función.[43] Por lo que toca a la carrera judicial: excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia (artículo 100, séptimo párrafo, y 122, apartado A, fracción IV de la Constitución).

Si la selección de los juzgadores posee gran trascendencia en todos los casos, su importancia sube cuando se trata de los juzgadores penales. La normativa constitucional decimonónica contuvo disposiciones cuestionables: por una parte, elección popular (pero en segundo grado o indirecta)[44] de ciertos titulares de la jurisdicción; por la otra, fuerte intervención del Ejecutivo.[45] No es fácil ahuyentar los intereses partidarios de la selección de los juzgadores;[46] la norma constitucional avanzó por la mejor vía al establecer el citado Consejo de la Judicatura, fórmula aplicable a la Federación y a la Ciudad de México —que dejó de ser Distrito Federal para convertirse en una entidad federativa—,[47] pero optativa —y no debiera serlo— para los Estados de la Unión.

Del desarrollo constitucional proviene la norma imperante: el conocimiento de los delitos y la emisión de sentencias, con la correspondiente aplicación de penas, son "propias de la autoridad judicial" o "exclusivas" de ésta —dijeron algunos textos históricos—;[48] en otros términos, sólo incumben al tribunal, enfatizó el Constituyente de Querétaro.[49] La autojusticia se halla prohibida,[50] proscripción que no

[43] Destacan, en otra materia, los principios gobernantes de la política internacional de México, mencionados a propósito de las atribuciones del Ejecutivo Federal (artículo 89, fracción X).

[44] Trayectoria: C57. 92; PC56. 96; ACR. 18; Proy. Min. 68.

[45] Trayectoria de designación de jueces: C24 110, VIII; BC. 12; CuartaLC. 17, XV; QLC. 5; C17. 76, VIII; 89, XVIII, 96.

[46] *Cfr.* García Ramírez, "La reforma constitucional del Poder Judicial…", en *Poder Judicial…*, *cit.*, pp. 38 y ss.

[47] *D.O.* de 29 de enero de 2016.

[48] Trayectoria: Proy. Min. 5, XIII; Seg, Proy. 13, XX; PC56. 30; C57. 21; EOP. 58; PC16. 21; C17. 21.

[49] El mandato figura tanto en el artículo 14 como en el 21; pero en éste "la declaración parece más circunscrita y terminante y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judicial y administrativa", señaló el dictamen de la comisión. *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 1001.

[50] El Constituyente ha incluido expresamente la prohibición de autojusticia. Trayectoria: PC56. 28; C57. 17; PC16. 17; C17. 17.

excluye, sin embargo, fórmulas autocompositivas a las que me refiero en otro lugar de esta obra, reiteradas en instrumentos constitucionales, ni impide alternativas al proceso para la solución de los litigios penales, tema, este último, que ha ganado amplio espacio en la reforma de 2008 al artículo 17 constitucional.

El juzgador está desprovisto de facultades indagatorias y atento a la presentación de los hechos y a la argumentación que expongan las partes en el proceso penal. Esta división de atribuciones —que corresponde al deslinde de órganos del Estado— es característica del régimen acusatorio, cuyos elementos radicales fueron acogidos por la norma constitucional hace tiempo —claramente, por la Carta de 1917— y han sido refrendados, con énfasis, en la reforma de 2008[51]. Un paso adelante en esta dirección se dio, como antes mencioné, con el control jurisdiccional de la ejecución.[52]

Hay disposiciones del Derecho internacional de los derechos humanos, adoptadas por México, Estado parte en los tratados respectivos, que aseguran dos conceptos cuya mención es indispensable en este momento: la igualdad ante la ley y el respeto al juez natural, presupuesto —más que elemento— del debido proceso.[53] En ausencia del juez natural, independiente, imparcial y competente, la justicia declinaría; sería simulación, habría mera apariencia de proceso y de sentencia. Ambos conceptos han trabajado a favor de la jurisdicción penal única, que se abrió paso en el siglo XIX y ha llegado, con salvedad, al XXI. Por otra parte, ha sido constante la proscripción del juez *ad-hoc*: tribunales por comisión, que la norma suprema califica —sin fortuna— como "especiales";[54] se trata, en fin, de órganos judiciales instituidos "a modo", para conocer de un asunto: "ciertos delitos o determinados delincuentes".[55]

51 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 190 y ss.
52 *Cfr. idem*
53 *Cfr.* García Ramírez, "Debido proceso (adjetivo) penal en la jurisprudencia de la Corte Interamericana", en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos,* México, Porrúa, 2007, p. 366.
54 Al respecto, *cfr.* García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México…, cit.,* pp. 93 y ss.
55 Lozano, *Tratado de los derechos…*, *cit.*, p. 250. Trayectoria: Cádiz. 247; RI. 56; PC. 7; ACF. 19; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, VII; EOP. 58; PC56. 2; C57. 13; PC16. 13; C17. 13.

En nuestra historia constitucional —y, por supuesto, en el trayecto de la ley orgánica y procesal secundaria— han alternado el juez profesional y el juez popular;[56] éste, bajo la forma del jurado,[57] advino con la Ley del 15 de junio de 1869, expedida por el Presidente Juárez —cuyo Ministro de Justicia era Ignacio Mariscal—, precedida por el prestigio de la institución en la práctica inglesa y norteamericana, que ponderaron con entusiasmo los juradistas del tránsito entre los siglos XIX y XX.[58] Hubo previamente, sin embargo, experiencias juradistas que suscitaron el optimismo de nuestros gobernantes.[59]

En el Constituyente de 1857 se alzaron vehementes alegatos a favor del jurado, como el que produjo, en un extenso discurso, el señor Langlois. Persuasivo, alegó: "no puede tranquilizar mucho al presunto reo la seguridad de ser juzgado por los agentes del mismo que le incrimina".[60] En otro discurso, extenso y sustancioso, Vallarta impugnó el jurado.[61] Y Mata, desalentado por estos rechazos, "confiesa que, después de haber visto al Congreso dar un paso hacia atrás en la primera reforma importante que le propuso la Comisión, le falta ya la esperanza de que tengan buen éxito las verdaderas reformas democráticas".[62]

En el Congreso de 1916-1917, Macías defendió con vigor la adopción del jurado: "tratándose de los delitos contra el orden público, es la única libertad y garantía del pensamiento".[63] Militaron por el jurado,

[56] Trayectoria: PC56. 106.

[57] Trayectoria constitucional de jurado: PC. 7; Seg. Proy. 13, X (Jurados de imprenta), 73, 74, 76; BO. 9, IV. La C17 se refirió al jurado en el artículo 20, para los fines de la audiencia o etapa de juicio, que se seguiría ante juez o jurado. Sobre el jurado popular *cfr.* Speckman Guerra, "El jurado popular para delitos comunes: leyes, ideas y prácticas (1869-1929), en *Del tigre de Santa Julia…, cit.*, pp. 93 y ss.

[58] El jurado —sostuvo Ricardo Rodríguez— corresponde a "una teoría irreprochable y generosa, que en el porvenir está llamada á arraigarse profundamente en la vida jurídica de la humanidad". *El procedimiento penal…*, *cit.*, p. 419.

[59] "El jurado para los delitos atroces, ensayado en el Distrito Federal, podría conducirnos al agradable descubrimiento de haber llegado la República al estado de perfección que supone este género de juicios". "El General Victoria, al abrirse las sesiones ordinarias del Congreso General el 1o. de Enero de 1826", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. II, p. 48.

[60] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 887.

[61] *Cfr. Ibidem,* t. III, pp. 890 y ss.

[62] *Ibidem,* t. III, p. 898.

[63] *Ibidem,* t. III, p. 695.

como instrumento de esa libertad, Múgica y Jara.[64] Hubo opiniones en contra; entre ellas, la de Machorro Narváez: "vengo a atacar el juicio por jurados (institución —advirtió— "que es eminentemente simpática") y, sin embargo rechazo desde ahora el epíteto de reaccionario".[65] Al cabo, decaería el jurado —el "jurado real",[66] que arrastró al "jurado ideal"—, que mantuvo reductos constantemente acosados: delitos de imprenta e ilícitos cometidos por servidores públicos. Han pesado fuertemente los argumentos que lo desacreditan como instrumento de justicia y depositan la esperanza —con diversas razones y distintas experiencias— en la jurisdicción letrada.[67]

La colonia arraigó los fueros,[68] sobre todo el eclesiástico y el militar,[69] que la independencia no se atrevió a remover, sino procuró amparar: así, el Plan de Iguala[70] y la propia Constitución de 1824 (artículo 154). Los partidos históricos libraron batallas en este campo. Al referirse a las estipulaciones de la Carta de 24 en materia de fueros, José María Luis Mora hizo notar el crecido número de individuos sustraí-

[64] *Ibidem,* t. III, pp. 919-921.

[65] *Ibidem,* t. III, p. 907.

[66] Acerca del jurado, *cfr*. Speckman Guerra, *Crimen y castigo…*, *cit.,* pp. 254-257.

[67] *Cfr*. una revisión de argumentos en García Ramírez, "El juez penal y la criminología", en *Estudios penales*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Coahuila, 1982, pp. 301 y ss.

[68] "En la accidentada vida nacional, la preservación de los fueros entendidos como orden sustantivo y procesal privilegiado, que mantuvo a determinados grupos fuera del orden jurídico general —ordinario, por contraste con el especial— fue tema de agitadas controversias, dirimidas, muchas veces, con la fuerza de las armas. Es conocido el lema de algunos movimientos políticos y militares: "Religión y fueros". La operación de los fueros sirvió a la idea de privilegiar a determinados grupos, excluyéndolos de la justicia ordinaria". García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México: dos siglos…, cit.,* pp. 94 y ss.

[69] Hubo "tantos fueros que las competencias para juzgar las causas se volvieron verdaderos laberintos y galimatías", resume Francisco Arturo Schroeder Cordero, "Fuero militar", en *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano,* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2000. Trayectoria de fueros: Cádiz. 248; RI. 59, 60 (no se permite el goce de fueros en delitos de lesa majestad humana, conjuración contra la patria o forma de gobierno establecido); C24. 154; Proy. May. 7, VI; Seg. Proy; BO. 9, VIII; C57. 1; PC16. 13; C17. 13. Trayectoria de fuero militar: Cádiz. 250; RI. 57; QuintaLC. 30; PR. 106; Proy. May. 131; C57. 13; PC16. 13; C17. 13. Trayectoria de fuero eclesiástico: Apat. 209; Cádiz. 249; RI. 4, 57; QuintaLC. 30; PR. 106; Proy. May. 131.

[70] Entre los puntos que contiene figura éste: "El clero secular y regular conservado en todos sus fueros y propiedades" (14).

dos a la jurisdicción regular: "una parte no muy corta de los habitantes son eclesiásticos y otra muy considerable pertenece a la clase militar".[71] Vendría la disputa sobre esta materia entre las corporaciones militares, la Iglesia Católica y el Estado. La bandera de "Religión y fueros" asumió y avivó el conflicto. Un grupo en armas proclamó: "Esta guarnición protesta sostener a todo trance la santa religión de Jesucristo y los fueros y privilegios del clero y el ejército, amenazados por las autoridades intrusas".[72]

Sendos ordenamientos reformadores pusieron "fuego en la pradera",[73] siempre a punto del incendio. La denominada Ley Juárez[74] —en ese momento, don Benito era Ministro de Justicia del Presidente Comonfort— fue motivo de disputa entre el arzobispo de México y el poder civil, que reivindicaba sus facultades republicanas: "La autoridad suprema, al retirar las gracias o privilegios que alguna vez concede, usa de un derecho legítimo que a nadie le es lícito desconocer y mucho menor enervar", informó el ministro al arzobispo, en una carta impecable, que suscribió al calce del lema "Dios y Libertad".[75]

Subsiste una jurisdicción especial —que no es tribunal excepcional, en el sentido del vigente artículo 13 constitucional—: el fuero militar o de guerra,[76] reducido a los delitos y faltas contra la discipli-

[71] *México y sus revoluciones*, México, Instituto Cultural Helénico-Fondo de Cultura Económica, 1986, t. I, p. 404.

[72] Artículo 1 del plan de Vicente Escalada, del 26 de mayo de 1833.

[73] García Ramírez, "Prólogo" a Moreno Cruz, Everardo, *Juárez jurista*, 2a. ed., México, Porrúa, 2006, p. 20.

[74] Ley sobre administración de justicia y orgánica de los Tribunales de la nación, del Distrito y Territorios, del 23 de noviembre de 1855.

[75] Carta del 30 de noviembre de 1855, en *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*. Selección y notas de Jorge L. Tamayo, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971, vol. 2, pp. 116-117.

[76] Sobre este tema *cfr.* Sodi Cuéllar, Ricardo, "La subsistencia del fuero de guerra. Una peculiar configuración constitucional de la jurisdicción militar", en Varios, *El Derecho en México: Dos siglos (1810-2010)…, cit.,* t. III, pp. 603 y ss., y Carlos Espinosa, Alejandro, *Derecho militar mexicano,* 4a. ed., México, Porrúa, 2011, pp. 24 y ss. y *Derecho procesal penal militar,* México, Porrúa, 2012, pp. 14 y ss. Asimismo, *Derechos del pueblo mexicano…, cit.*, t. I, n. 32, p. 596. La Constitución de 1857 introdujo importantes modificaciones en relación con el Ejército. Sobre el fuero de guerra, *cfr.* Bermúdez F. Renato de J., *Historia del Derecho militar*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Criminogénesis, pp. 187 y ss. y 182-183. Añadiré que la jurisprudencia interamericana de los derechos humanos ha acotado estrictamente el alcance del Derecho

na militar, que carece de competencia para conocer ilícitos cometidos por civiles. Así lo reconoció la primera comisión de Constitución en su dictamen sobre el artículo 13: se conservan “tribunales especiales que juzguen los delitos del orden militar”,[77] o bien, en palabras del diputado Mújica, que sostuvo una vigorosa oposición al proyecto en este punto:[78] “el fuero de guerra (…) da origen al único tribunal especial que conserva nuestra Carta fundamental”. Sin embargo, tal vez se podría traer, bajo ese mismo título de tribunal especial, la jurisdicción para menores de edad que infringen la ley penal, a la que han aludido sucesivos textos del artículo 18.

El estudio amplio de la figura del juzgador —cuya presencia en la escena de los Poderes y trascendencia en la vida social y política del país han adquirido notable importancia— corresponde a una obra diferente y de mayor alcance. No podemos emprenderlo ahora. Sin embargo, es preciso destacar la importancia de este personaje del sistema penal, llamado a ejercer su misión con independencia, imparcialidad y competencia, como dispone el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que así diseña el concepto de juez natural.

En el orden penal, este personaje ha experimentado cambios relevantes, desde la época en que se le excluyó —erróneamente— de interpretar la ley, sujeto solamente a leer y aplicar su letra, en ejercicio de un silogismo judicial, hasta la etapa en que se le quiso confiar la desbordante misión de juzgar tanto los hechos y la responsabilidad como la personalidad misma y la “temibilidad” del reo. Hoy, con mayor ponderación y en aras de una justicia gobernada por el respeto a los derechos humanos y a los valores y principios de la sociedad democrática, el juez es intérprete y aplicador de la norma —sujeto al imperio constitucional— y garante de los derechos de los justiciables. En las últimas décadas, la organización y el funcionamiento de la magistra-

penal militar y, por lo tanto, la extensión material y subjetiva de los tribunales castrenses. *Cfr.* García Ramírez, “Debido proceso…”, en *La Corte Interamericana…, cit.*, pp. 367-369.

[77] *Derechos del pueblo mexicano…, cit.* t III, p. 42 y ss.

[78] Propuso otro texto, que recuerda la situación que hoy guarda la materia en varios países: “Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el ejército se halle en campaña en determinada región del país”. *Ibidem,* t. III, p. 44 y ss.

tura, en sus diferentes ramos y especialidades, ha recibido la atención, absolutamente necesaria, del Poder Revisor de la Constitución. De esa atención provienen modificaciones notables, que también se han proyectado sobre el ámbito penal.[79]

No es éste el momento para examinar el sistema de competencias de los juzgadores que conocen de asuntos penales. Se trata, por supuesto, de un tema descollante para la justicia y para los derechos de los particulares, sujetos —legítimamente— a juzgadores "competentes". La normativa constitucional ha previsto competencias penales —o colindantes con éstas— depositadas en tribunales federales, estatales e inclusive municipales. Una novedad estimable de la actual etapa constitucional es el ingreso de la jurisdicción a la ejecución de penas —tema que menciono en otro lugar del presente estudio— y la creación de jueces de control que aseguren el respeto y brinden la garantía de los derechos del inculpado y de la víctima del delito. Se trata de una pertinente aportación de la reforma de 2008.[80]

El Ministerio Público ha sido, es y probablemente será (no obstante cierta tendencia reductora en la reforma del 2008, que por otra parte incrementa las facultades de la institución) una pieza clave del enjuiciamiento penal mexicano. Debió serlo de otras ramas del proceso, especialmente el amparo, también con sustento constitucional.[81] No ignoraban los juristas mexicanos el entusiasmo que presidió el advenimiento del *Ministère Public* en Francia. Lo ponderó Montesquieu: "Nosotros tenemos ahora una ley admirable, y es la que manda que el príncipe tenga en cada tribunal un funcionario que en su nombre

[79] En la extensa bibliografía nacional que da cuenta de la estructura y reforma en el ámbito judicial, en general, figuran: Pallares, Jacinto, *El poder judicial o tratado completo de la organización, competencia y procedimientos y procedimientos de los tribunales de la República mexicana,* México, Tribunal Superior de Justicia, 1992, edición facsimilar de la de 1874; Fix-Zamudio, Héctor y Cossío, José Ramón, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano,* México, Fondo de Cultura Económica, 1996; García Ramírez, *Poder Judicial…, cit.*; y García Ramírez y Martínez Breña, *El poder jurisdiccional en México…, cit.*

[80] *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 59 y ss., y en *Temas del nuevo procedimiento penal…, cit.,* pp. 35 y 36.

[81] *Cfr.* García Ramírez, "Reflexiones sobre el Ministerio Público: presente y futuro", en Varios, *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Porrúa, 1991, pp. 189 y ss., reproducido en *Estudios jurídicos…*, *cit.*, pp. 635 y ss.

persiga todos los crímenes".[82] Con ello se reduciría el problema que denunció Voltaire: "había más acusadores que criminales".[83]

En la cima del halago, Portalis observó: el Ministerio Público "da un órgano a la ley, un regulador a la jurisprudencia, un consolador apoyo a la debilidad oprimida, un formidable acusador a los malhechores, una salvaguarda al interés general, en fin, una suerte de representante al cuerpo entero de la sociedad".[84] No se cuestionó al Ministerio Público en el alba de la Revolución Francesa: había conservado cierta independencia y la opinión pública le era favorable.[85]

El Ministerio Público mexicano —subrayo esta última expresión, que no es calificativa, sino sustantiva—[86] tiene diversas raíces;[87] entre ellas, las hispánicas, las francesas y las norteamericanas, que llegaron a nuestra normativa constitucional. En la más antigua se consideró la presencia de los promotores fiscales en los tribunales. La ley secundaria recogió la institución. En el proyecto constitucional de 1856 cobró presencia, que perdería en el ordenamiento supremo adoptado en 1857: "A todo procedimiento del orden criminal debe preceder querella o acusación de la parte ofendida, o instancia del ministerio público que sostenga los derechos de la sociedad", texto debatido el 21 de agosto de aquel año, declarado sin lugar a votar y devuelto a la comisión.[88]

[82] *Del espíritu de las leyes*, *cit*., p. 56.

[83] *Tratado de la intolerancia*, trad. de Alfonso Maura, Buenos Aires, Siglo XX, 1944, p. 161.

[84] *Cit*. Goyet, F., *Le Ministère Public*, Rec. Sirey, 3ème. ed., Paris, 1953, p. 1.

[85] *Cfr*. Rassat, Michele-Laure, *Le Ministère Public. Entre son passé et son avenir,* Libraririe Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, p. 31.

[86] Acerca del Ministerio Público escribió Carlos A. Ayarragaray: "participa la institución moderna del sello local que la evolución o la historia le ha impreso en cada país y en cada época. Con tal criterio debe estudiarse, verificando en cada caso y circunstancia, sus caracteres esenciales y comunes". *El Ministerio Público*, J. Lajouane & Cia. (eds.), 1928, pp. 9 y 10.

[87] *Cfr*. García Ramírez, "Reflexiones sobre el Ministerio Público", en *Estudios jurídicos…*, *cit*., pp. 635 y ss.

[88] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.* t. III, p. 219. Trayectoria de Ministerio Público y figuras precedentes: Apat. 184, C24. 110, VIII, 124; QuintaLC. , 2, 12, XVII; PR. 107; Proy. May. 110, 113; Proy. Min. 67; Seg. Proy. 90; BO. 116, 194; PC56. 94; C57. 91 (por reforma del año 2000 quedó establecida otra organización de la Suprema Corte y del Ministerio Público); PC16. 102; C17. 16, 21, 102, 119, 122, D. También hay alusiones constitucionales al Procurador General de la República, ahora Fiscal General: BAR. Sección Primera, 9; C57. 91, C17. 16, 29, 93, 102, 105, 110, 111.

Los impugnadores rechazaron la posibilidad de encomendar al Ministerio Público el ejercicio de la acción. El pueblo no debe delegar lo que está llamado a ejercer por sí mismo; Villalobos señaló: "el Ministerio Público, o priva a los ciudadanos del derecho de acusar, o bien establece que un derecho sea a la vez delegado y ejercido, lo cual le parece absurdo". Según Castañeda, la intervención de dos autoridades —juez y Ministerio Público— arrojaría malos resultados; obligar al juez a esperar una acusación formal es atar sus manos y favorecer la impunidad. Ruiz defendió el procedimiento de oficio; de lo contrario —adujo— "ni siquiera podrá un juez tomar una simple declaración, aun cuando tropiece con el cadáver de un hombre asesinado, si no procede formal acusación".[89] El naufragio del proyecto obedeció, en suma, al temor de retirar derechos a los particulares, en favor de un órgano del Estado, y a la confianza en el régimen de investigación judicial: se podría decir preferencia, a pesar de todo, por el sistema inquisitivo.

Fue otra la suerte del Ministerio Público en el Congreso de 1916-1917. El proyecto, inicialmente discutido el 2 de enero de 1917, sugirió: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del Ministerio Público y de la Policía Judicial, que estará a la disposición de éste". Carranza fue enfático:[90] los jueces penales del primer siglo independiente han sido "iguales a los jueces de la época colonial"; se "han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar". Por lo pronto, había pésima experiencia sobre el quehacer judicial en la instrucción.[91]

Era preciso —y he ahí el signo de la propuesta— llevar adelante "una innovación que de seguro revolucionará completamente el siste-

[89] *Ibidem,* t. III, p. 218.

[90] *Cfr. Los Presidentes de México…, cit.,* t. III, p. 119.

[91] El mismo Carranza apuntó al respecto "El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que sin violarlas literalmente, a lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitorias, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aún de los mismos agentes o escribientes suyos". "Venustiano Carranza, al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1o de diciembre de 1916, en la Ciudad de Querétaro", en *Los Presidentes de México…, cit.,* t. IIII, p. 118.

ma procesal":[92] reservar a los jueces la misión de juzgar, restituyéndoles "toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura", y encomendar al Ministerio Público, asistido por la Policía Judicial, la tarea de perseguir los delitos.[93] La comisión reelaboró el proyecto y dio paso al debate, largo y animado. En éste surgieron varios temas, que motivaron numerosas intervenciones y, en su momento, modificaciones en las propuestas, hasta desembocar en la que habría de prevalecer, sugerida por Colunga.

Los varios temas tuvieron que ver con la naturaleza del Ministerio Público —cuya trascendencia quedó de manifiesto, mientras se retraía en el pasado la facultad instructora del juzgador—, con la policía, con ciertas atribuciones de la autoridad municipal, con las infracciones administrativas, con las sanciones de esta naturaleza. Se sucedieron en la tribuna Rivera Cabrera, Palavicini, Mújica, Machorro Narváez, Macías, Colunga —que como ya se señaló elaboró, a la postre, la fórmula que adoptaría el Congreso—, Rodríguez, Barrera, Mercado, Silva Herrero.[94]

Para definir la orientación del procedimiento penal en la Constitución de 1917, es preciso tomar en cuenta lo que llevamos dicho a propósito de las propuestas de Carranza y su recepción por parte de los diputados en el Congreso Constituyente. Contra lo que en ocasiones se ha afirmado, con notoria ligereza, el texto constitucional de 1917 adoptó una orientación acusatoria.[95]

[92] Ricardo Rodríguez reconoce, "para rendir el debido tributo á la verdad", que "aun en el nuevo procedimiento esto es, en el que actualmente nos rige *(vigente —gloso— cuando se plantea en Querétaro la reforma constitucional)* la instrucción preparatoria afecta en parte, aunque atenuado, el antiguo régimen inquisitorial". *El procedimiento penal…*, *cit*., p. 312.

[93] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, pp. 999-1000. Carranza señaló que "el ministerio público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas, sin más méritos que su criterio particular". *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. III, p. 119.

[94] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. III, pp. 1002 y ss.

[95] *Cfr*. Islas de González Mariscal y Ramírez, Elpidio, *El sistema procesal penal en la Constitución,* México, Porrúa, 1979, pp. 39 y ss., y Guillén López, Raúl, *Breve estudio sobre los intentos por establecer en México juicios orales en materia penal,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional, 2012, pp. XI-XII. Jesús Zamora Pierce afirma que "el proceso penal mexicano ya era acusatorio

Del Constituyente revolucionario de 1917 emergió un Ministerio Público poderoso. El renacimiento, en medio de grandes expectativas, se vinculó de esta forma con una revolución que deseaba llegar, profundamente, a la impartición de justicia. El Ministerio Público moderno tiene carta de ciudadanía revolucionaria: fue criatura del Congreso popular. La Secretaría de Justicia[96] se fue a pique por su compromiso con el orden prevaleciente. Regularmente, proyectos y constituciones se referían a esa dependencia "clásica" en la organización administrativa;[97] el Constituyente del 17 la excluyó de manera expresa.[98] En cambio, el Ministerio Público se salvó: había sido, cuando más, una "figura decorativa", como señalaron el Primer Jefe, en su proyecto, y el diputado Macías.[99] El desprestigio no hundió al Ministerio Público. El entusiasmo de los diputados constituyentes parecía comparable al de Portalis. Ya tendría la ley un brazo armado, que opusiera justicia a la arbitrariedad.

En el plano constitucional, la institución mexicana del Ministerio Público tuvo una función múltiple —o "misión constitucional", para ponerlo en los términos en que se planteó el famoso debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil a propósito del titular de la institución federal—,[100] de la que proviene su fuerza institucional y su relevancia para el Estado de Derecho y, en fin, para la preservación de los dere-

antes de la reforma constitucional de 2008", a lo que agrega que el proceso establecido por esta reforma es mixto, con pronunciados rasgos inquisitivos. *Juicio oral. Utopía y realidad,* México, Porrúa, 2011, pp. 11 y 15.

[96] Al respecto, *cfr.* Guerrero, Omar, *La Secretaría de justicia y el Estado de derecho en México,* México, UNAM, 1996, pp. 92 y ss.

[97] Trayectoria: RI. 32; PR. 101; Proy. May. 99; Proy. Min. 61, BO. 93; BAR. 1; EOP. 86.

[98] La exclusión, contenida en el artículo 14 transitorio, abarcaba igualmente a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. José Vasconcelos actuó, en su hora, para el restablecimiento de la Secretaría de Educación, pieza maestra del desarrollo y la unidad de la nación. Se ha mantenido, en cambio, la proscripción de la Secretaría de Justicia, cuya reinstauración defienden algunos juristas. *Cfr.*, por ejemplo, Martínez Báez, Antonio, "Estudio histórico y comparativo acerca de la creación de una Secretaría de Justicia", en *El Foro*, cuarta época, núm. 32, enero-marzo, 1961, pp. 53 y ss.

[99] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, pp. 1000 y 1009.

[100] *Cfr.*, de ambos juristas, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, 2a. ed., México, Botas, 1963, p. 60. En una valiosa obra reciente, Fix-Zamudio ha estudiado la función constitucional del Ministerio Público. *Cfr. Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, esp., pp. 89-134.

chos de los individuos: titular de la acción penal, promotor o custodio de la constitucionalidad y consejero jurídico del gobierno, en la persona del titular de la Procuraduría federal, que ahora se convierte en Fiscalía. Otras tareas le ha destinado la legislación secundaria,[101]

Con aquellas armas surgió el Ministerio Público en la Carta de 1917, lozano y promisorio.[102] El Ejecutivo celebró, alguna vez, la reivindicación por parte del Ministerio Público de la facultad persecutoria que le asigna, en exclusiva, el artículo 21 constitucional, destruyendo así "los prejuicios establecidos por los viejos sistemas procesales".[103] Sin embargo, diversas reformas modificaron su alcance e intensidad. Declinó el monopolio en el ejercicio de la acción, constitucionalmente atenuado por el control jurisdiccional sobre actos trascendentes en el procedimiento penal,[104] al que hoy se agrega el posible ejercicio de la acción por particulares.[105] Decayó la calidad del procurador de la Re-

[101] De "todos los sujetos procesales, el Ministerio Público es, sin duda, el que despliega actividad más variada". Alcalá-Zamora, Niceto, "Ministerio Público y abogacía de Estado", *Derecho procesal mexicano*, México, Porrúa, 1976, t. I, p. 505. *Cfr.*, asimismo, Aguilar y Maya, José, "Dignidad y funciones del Ministerio Público federal", *Revista de Derecho Penal* (San Luis Potosí), t. II, núm. 7, 1942, pp. 43 y 44.

[102] Y con una característica función defensora del orden jurídico que exalta Manuel Herrera y Lasso —más en relación con el artículo 102 que con el 21—, acogiendo las observaciones que a este respecto formulara José Aguilar y Maya. *cfr.*, Herrera y Lasso, Manuel, "El Ministerio Público. Su evolución histórica en el México independiente", *Estudios Constitucionales*, segunda serie, México, Jus, 1964, p. 214. Acerca de la Institución receptora del Ministerio Público Federal, su origen y desarrollo, *cfr. Apuntes y documentos para la historia de la Procuraduría General de la República,* México, Procuraduría General de la República, 1987, y García Ramírez, *Las moradas del poder…, cit.,* pp. 18 y ss.

[103] "El Gral. Plutarco Elías Calles, al abrir las sesiones ordinarias el Congreso, el 1º de septiembre de 1926", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. III, p. 802.

[104] *Cfr.* García Ramírez, "Bases constitucionales del Ministerio Público", en *Poder Judicial…*, *cit.*, pp. 130 y ss., y "El Ministerio Público y la reforma…", en *ibidem*, pp. 197 y ss.

[105] En los términos de la reforma de 2008 al artículo 21 constitucional. *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.,* pp. 176 y ss. En mi comentario cito la reflexión de Francesco Carnelutti: "aunque el derecho lo afirme la parte lesionada, conviene que a su afirmación se asocie (si bien de manera meramente formal) el Ministerio Público. Ello significa, en último análisis, que la ley no se fía de la parte, no sólo para la actuación de la pena, pero ni siquiera para mover el proceso dirigido a actuarla. Esto ocurre porque el proceso penal, tanto en la fase ejecutiva como en la fase de cognición, es un instrumento peligroso, que debe ser manejado únicamente por aquellos a quienes la ley encomienda ese oficio; y aun por ellos mismos con máxima cautela".

pública como asesor jurídico del Presidente, que la Constitución tomó de la tradición norteamericana[106] y que últimamente ha depositado en las manos de un funcionario *ad-hoc*.[107]

Por otra parte, la reforma constitucional de 1994-1995 amplió el posible desempeño del Procurador como custodio de la constitucionalidad a través de su participación en las controversias[108] y en las acciones de inconstitucionalidad,[109] quehacer agregado al tradicional y

"Todavía sobre la litis en el proceso penal", *Estudios de Derecho procesal,* trad. de Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, EJEA, 1952, p. 63.

[106] Que proviene de una ley del 24 de septiembre de 1789 acerca de la designación y las atribuciones del Attorney General. *Cfr.* Nelson, Rita W., "The opinion function of the Federal Attorney General", *New York University Law Review*, vol. 25, núm. 4, 1950, pp. 825-826. Igualmente, *cfr.* Rhodes, Irwin S., "Opinions of the Attorney General revived", *American Bar Association Journal*, vol. 64, 1978, p. 1375.

[107] C17. 102, A, último párrafo. La reforma de 31 de diciembre de 1994 estableció que "la función del consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley". Al respecto Jorge Carpizo apuntó: "En realidad el procurador General de la República no perdió ninguna facultad porque desde hacia varios sexenios no la ejercía, ya que la Presidencia de la República ha contado con una dirección general de asuntos jurídicos, que ha sido la que realmente ha asumido esas funciones". "Reformas Constitucionales al Ministerio Público y la creación de un sistema nacional de seguridad pública", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado,* núm. 82, enero-abril, 1995, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 371 y ss.

[108] Sobre las controversias constitucionales, *cfr.* Cossío Díaz, *La controversia constitucional,* México, Porrúa, 2008; García Ramírez, *Poder Judicial…*, *cit.*; Ovalle Favela, "Las controversias constitucionales y los órganos autónomos", *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 25, julio-diciembre de 2011, pp. 102 y ss., y Hernández Chong Cuy, María Amparo, "De conflictos competenciales a controversias constitucionales. Avances y pendientes en la resolución de conflictos de competencias", en Varios, *La protección orgánica de la Constitución. Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho procesal constitucional,* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Danés Rojas, Edgar (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional-H. Congreso del Estado de Tamaulipas, 2011, pp. 161 y ss.

[109] Estimo que la Constitución debiera legitimar a los ciudadanos, conforme a ciertas modalidades (como ocurre en diversos países) para promover acciones de inconstitucionalidad, actualmente reservadas a grupos de parlamentarios y al Procurador de la República. En cuanto a la legitimación del Procurador, *cfr.* "La reforma constitucional del Poder Judicial…", en *Poder Judicial…*, *cit.*, pp. 57 y ss.; "Bases constitucionales del Ministerio Público", en *ibidem.*, pp. 139 y ss., y "El Ministerio Público y la reforma…", en *ibidem.*, pp. 186. Sobre la acción de inconstitucionalidad *cfr.* Brague Camazano, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000; Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Sánchez Gil, Rubén, "El control abstracto de inconstitucionalidad de leyes en México. Tipología de re-

magnífico que la Constitución encomendó al Ministerio Público de la Federación en el juicio de amparo. En éste, representó el interés de la juridicidad,[110] esencial para la supervivencia del Estado de Derecho. El papel de la institución en el juicio de amparo constituyó —en términos de Luis Cabrera— "la función más trascendental de todas las que se han confiado al Ministerio Público".[111] Advirtamos, en suma, que el desarrollo del Ministerio Público en la ley suprema no ha corrido en una sola dirección. Al lado de la custodia constitucional se halló —con gran intensidad en la práctica— la persecución de los delitos, que apremia en una sociedad asediada por el crimen y la inseguridad.

Con respecto a los funcionarios de esta relevante institución se suscitan cuestiones relacionadas con la pulcritud y legalidad de su desempeño: el propio emplazamiento de la institución y el nombramiento de sus integrantes. En la trayectoria constitucional mexicana, el Ministerio Público se ha localizado en el Poder Judicial y en el Poder Ejecutivo: hasta 1900, el Procurador General y el Fiscal General formaron parte de la Suprema Corte de Justicia; la reforma constitucional porfirista de ese año consolidó ambas magistraturas en una sola —Procurador General de la República— y la colocó en el ámbito del Poder Ejecutivo.[112]

soluciones", *en* Varios, *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional,* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Marcial Pons, 2016, pp. 593 y ss.; Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional,* 3a. ed., México, Porrúa, 2000, y *Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. Análisis de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, a partir de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, y Varios, *Art. 105. Dilemas de control constitucional,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Centro de Estudios Constitucionales, 2016.

[110] *Cfr.* García Ramírez, "Reflexiones sobre el Ministerio Público", en *Estudios…*, *cit.*, p. 645, y "A manera de prólogo: La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público", en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público…*, *cit.*, 2002.

[111] *La misión constitucional…*, *cit.*, p. 60; en el mismo sentido, Portes Gil, *ibidem,* p. 93. Alfonso Noriega calificó esta atribución como la "más noble, importante y trascendente" a cargo del Ministerio Público federal y el Procurador. *Lecciones de amparo*, México, Porrúa, 1975, pp. 346 y 347.

[112] En el dictamen de los diputados se "saludó con entusiasmo —que no era infrecuente— la propuesta del Ejecutivo: bien que el Procurador y el Fiscal quedasen resumidos en el Ministerio Público, para ejercer facultades y poderes propios del poder administrativo". *Cfr.* García Ramírez, "El sistema penal en el Porfiriato (1877-1911)…, *cit.,* pp. 200 y 201.

La preocupación por asegurar el desempeño independiente del Ministerio Público suscitó una reforma constitucional, que en su momento fue "heterodoxa", al encomendar al Senado la ratificación del Procurador designado por el Presidente de la República.[113] Este giro constitucional poseyó doble signo: reflejó las preocupaciones existentes en torno a la persecución penal y atrajo el interés hacia la integración del gabinete y, más todavía, hacia la composición del gobierno y su vínculo con la jefatura del Estado.[114] Quedaba pendiente una saludable y reiterada petición: autonomía del Ministerio Público, establecida en la propia Constitución, régimen que llegó antes a otras instituciones del Estado mexicano.[115]

La reiterada propuesta, reclamada desde diversas trincheras,[116] se materializó el 10 de febrero de 2014 en el seno de una amplia reforma "político-electoral", como se le denominó en los diversos documentos que formaron parte del proceso legislativo correspondiente. La Procuraduría General de la República dejó de ser parte de la estructura de la administración pública, para sumarse a la creciente lista de órganos constitucionales autónomos, bajo la nueva denominación de Fiscalía General, misma que no es novedosa (data del Medievo), ni exacta (viene de Fisco).

Los órganos autónomos han modificado la organización clásica del Estado, formulada por Locke y Montesquieu, que se manifestaba en la división de los poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En general, aquellos nuevos órganos están llamados a cumplir funciones asignadas originalmente al Ejecutivo, pero que, se estima, conviene separar de éste y asignar a entidades independientes, a fin de garantizar la objetividad en su ejercicio, aislándolo de la inestabilidad generada por los

[113] *Cfr.* mis comentarios en "El Ministerio Público y la reforma constitucional de 1994..., en *Poder Judicial...*, *cit.*, pp. 176 y ss. Por lo que hace a la provisión de otros cargos dentro del Ministerio Público, se ha sugerido la implantación de un organismo equivalente al Consejo de la Judicatura, que asumiría el control de la "carrera ministerial", a semejanza de la "carrera judicial". *Cfr.* Fix-Zamudio, *Función constitucional...*, *cit.*, pp. 176 y 188 y ss.

[114] Al respecto, *cfr.* Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete,* UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

[115] *Cfr.* García Ramírez, "Bases constitucionales...", en *Poder Judicial...*, *cit.*, p. 149 y ss.

[116] Así por ejemplo, el *Libro blanco de la reforma judicial. Una agenda para la justicia en México,* México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 381-383, elaborado por el Poder Judicial de la Federación.

cambios políticos o de la influencia del poder público central. En el sistema jurídico mexicano fueron pioneros el Banco de México,[117] el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral)[118] y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[119] Reformas posteriores incrementarían este catálogo en forma que algunos analistas —entre ellos yo mismo— han considerado excesiva y desordenada.

Celebro, como lo he hecho en otras publicaciones,[120] la autonomía del Ministerio Público, cuya delicada tarea —el ejercicio de la acción penal, con todo lo que ello implica— requiere de independencia e imparcialidad, de tal suerte que sólo se encuentre sometida al imperio de la ley. Me refiero a una independencia y a una imparcialidad que guarden semejanza con la honestidad requerida de la mujer del César: que lo sean y lo parezcan. Si lo primero es indispensable, lo segundo determina el crédito que la sociedad reconozca a una institución que debe ser —por la naturaleza misma de sus atribuciones— confiable y respetable.

Ahora bien, no desconozco el peligro de que dicha autonomía se convierta en arbitrariedad si no se acota con los "candados" necesarios. Uno de ellos podría ser la creación de consejos encargados de la vigilancia del desempeño y probidad de las autoridades que formen parte de la Fiscalía General.[121]

117 Ref. const. (artículo 28). *D.O.* de 20 de agosto de 1993.

118 Ref. const. (artículo 41). *D.O.* de 19 de abril de 1994. La reforma del 22 de agosto de 1996 fortalecería la autonomía del IFE al excluir al Ejecutivo de su integración y limitar la intervención de los consejeros provenientes del Poder Legislativo. La enmienda publicada el 10 de febrero de 2014 constituyó al Instituto Nacional Electoral, con atribuciones en la organización de comicios federales y locales.

119 Ref. const. (artículo 102). *D.O.* de 13 de septiembre de 1999. La reforma del 10 de junio de 2011 incorporaría en este mismo precepto la obligación de los órganos legislativos locales de establecer y garantizar en las constituciones locales y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos, la autonomía de los organismos locales de protección de los derechos humanos.

120 Así, por ejemplo, "La PGR se convierte en Fiscalía", *El mundo del abogado*, México, año 16, núm. 184, agosto 2014, pp. 36-39. Asimismo, "Ministerio Público órgano autónomo", *Voz y Voto*, México, núm. 254, abril de 2014, pp. 6-9, y "A manera de prólogo. La obra de Fix-Zamudio y la institución del Ministerio Público", en Fix-Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público…*, *cit.*, esp. pp. 14 y 15.

121 El establecimiento de dichos consejos fue propuesta por Héctor Fix-Zamudio. *Cfr. Función constitucional del Ministerio Público…*, *cit.*, pp. 188-195. Dos de las iniciativas que dieron pie a la reforma que concluyó en la autonomía del Ministerio Público pro-

Algunos promotores del cambio en la naturaleza jurídica de la Procuraduría General justificaron ésta en la incapacidad institucional actual del Ministerio Público para enfrentar el problema de inseguridad que aqueja a nuestro país, el desprestigio de la institución,[122] la dependencia del Ministerio Público con respecto al Poder Ejecutivo,[123] que le ha impedido —en opinión de algunos críticos, que es preciso analizar cuidadosamente para alcanzar conclusiones juiciosas, exentas de "color político"— desempeñar su función en forma imparcial y ajena

ponían precisamente la creación de un consejo con características similares al del Poder Judicial. *Cfr.* "Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 76 y 102 apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=37326* e "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de crear la Fiscalía General de la República y las fiscalías generales de justicia de las entidades federativas, como organismos autónomos", *Gaceta del Senado*, 24 de octubre de 2013, disponible en: *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-10-24-*.La primera iniciativa señaló: "Es prudente la creación del Consejo del Ministerio Público Federal, indispensable para asegurar la profesionalización y especialización de los integrantes de la procuraduría, incluyendo policías y peritos, tal y como ha funcionado en el Poder Judicial, el Consejo de la Judicatura… Esta figura debe ser copiada en los consejos ministeriales pues la autonomía aislada del Ministerio Público supeditada al mando del Procurador General de Justicia, sin un consejo que vigile tanto su actuar como la administración de su presupuesto, se podría, una vez más distorsionar".

[122] En la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", publicada en la *Gaceta del Senado* el 14 de septiembre de 2010, se sostuvo: "No es exagerado afirmar que actualmente (el Ministerio Público) es visto por una parte importante de la población como una figura que atropella, extorsiona y es parcial en su actuación". En la iniciativa se hace referencia a encuestas que consideran que el Ministerio Público es una de las instituciones que genera más desconfianza entre la población. Este documento puede ser consultado en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=26582*.

[123] Así por ejemplo, en el dictamen formulado en el Senado se adujo: "La falta de un procedimiento más inclusivo para la designación del Procurador y su libre remoción por parte del Ejecutivo Federal hacen que, en la práctica, esté subordinado al Presidente de la República. Por ello se vulnera la autonomía e independencia del Ministerio Público". "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral", *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, p. 84, disponible en: *http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-12-02-1/assets/documentos/Dic_Reforma_Politica.pdf*.

a los vaivenes de la política, ejerciéndola de manera objetiva, científica y sobre la base de criterios de eficacia y eficiencia.[124] Asimismo, se citó el ejemplo de países en los que el Ministerio Público se organiza como órgano autónomo frente al Poder Ejecutivo.[125]

La nueva redacción del apartado A del artículo 102 constitucional establece diversos mecanismos para asegurar la autonomía de la Fiscalía General. En primer lugar, la designación de su titular ya no correrá a cargo del titular del Ejecutivo Federal; éste propondrá una terna a partir de una lista compuesta por diez candidatos, elaborada y aprobada previamente por las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes en la sesión en la que aquélla se formule. Esta Cámara realizará la designación a partir de la terna propuesta y previa comparecencia de sus integrantes, por medio de una votación calificada de dos terceras partes de los senadores presentes en la sesión electoral. Dada la importancia de la función asignada a la Fiscalía General, se establecen plazos estrictos en el proceso de designación de su titular, así como la potestad del Ejecutivo para integrar libremente la terna o formular la designación directa, en caso de que el Senado no ejerza sus facultades dentro de los plazos que previene la norma constitucional. Una segunda garantía consiste en la duración del Fiscal General en el desempeño de su encargo: nueve años.[126]

Es necesario establecer límites para la actuación de los órganos constitucionales autónomos, entre ellos la Fiscalía General, titular de la acción penal estatal, máxima expresión del poder del Estado en la esfera de derechos del individuo. En este sentido, se faculta al Presi-

[124] En este sentido, en una iniciativa presentada por varios senadores se indicó que el Ministerio Público ha sacrificado "su alta misión de guardián de la ley con tal de cumplir los intereses del Gobierno de quién al mismo tiempo es representante y consejero". *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, *cit.*

[125] Se mencionaron los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. *Cfr.* "Iniciativa…, *Gaceta del Senado*, 14 de septiembre de 2010, *cit.*; "Iniciativa…, *Gaceta del Senado*, 9 de octubre de 2012, *cit.*; Iniciativa…, *Gaceta del Senado*, 24 de octubre de 2013, *cit.*, y "Dictamen…, *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, *cit.*

[126] De acuerdo con el dictamen emitido en el Senado, dicho lapso de tiempo "contribuirá a dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia, así como a fortalecer la plena y eficiente implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio". Dictamen…, *Gaceta del Senado*, 2 de diciembre de 2013, *cit.*

dente de la República para remover al Fiscal General con base en las causas detalladas en la ley.[127] La reforma al artículo 102 constitucional dispone el deber del Fiscal General de presentar anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo federales un informe de actividades, así como comparecer ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. Es opinable que el proceso de remoción no se halle revestido de los mismos "candados" que el de designación. Si bien el Senado puede objetar la remoción hecha por el Ejecutivo dentro de los diez días hábiles siguientes, la intervención de este último debería hallarse tan acotada como lo está en el nombramiento del Fiscal General. Es necesario que las normas sobre destitución sean claras y exhaustivas, en aras de la efectiva autonomía de este órgano constitucional.

La separación del Fiscal General de la esfera del Ejecutivo Federal supuso que las facultades conferidas originalmente a la Procuraduría General de la República para formular acciones de inconstitucionalidad y denunciar las contradicciones de tesis, se restringieran a las materias penal y procesal penal, así como a las relacionadas con el ámbito de funciones de la Fiscalía (artículo 105, fracción II, incisos c) e i), y artículo 107, fracción XIII). Igualmente se limitó la posibilidad del Fiscal General para solicitar a la Suprema Corte de Justicia conocer de los recursos de apelación en contra de las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito y de los amparos directos y en revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten: esa facultad se reduce a los casos en que el Ministerio Público Federal intervenga o sea parte (artículos 105, fracción III, y 107, fracciones V y VIII). La intervención del Ministerio Público en los juicios de amparo, se circunscribe a aquellos en que el acto reclamado provenga de procedimientos penales y los demás que determine la ley.

De conformidad con el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma, la autonomía de la Fiscalía General dependerá de la emisión de las leyes secundarias necesarias para su implementación, así como de

[127] El 10 de diciembre de 2014 fue aprobado por la Cámara de Diputados el proyecto de la Ley de la Fiscalía General de la República; no obstante, en septiembre de 2016 —fecha de elaboración de estos comentarios— aún se hallaba pendiente la decisión del Senado.

la declaratoria correspondiente por parte del Congreso de la Unión. Se ha controvertido la disposición estableció que el Procurador General que se encuentre en funciones al momento de expedirse la mencionada declaratoria se convierta inmediatamente en Fiscal General. Esto implica que la Fiscalía quede a cargo de un funcionario designado por el Ejecutivo con limitada intervención del Senado de la República.[128]

La Declaración francesa de 1789 advirtió, con absoluta razón, que "la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; por lo tanto, esta fuerza se halla instituida en beneficio de todos, y no para la particular utilidad de aquellos a quienes es confiada". Así se acoge una expresión de seguridad democrática.[129] El artículo 24 de la Constitución de Apatzingan, que tiene parentesco con la Declaración francesa, incluye a la seguridad entre los derechos cuya conservación es "el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas".

En los años iniciales de la vida independiente, cuando el país carecía de instituciones competentes en materia de seguridad, se pudo decir que "solamente un pueblo tan dócil como el mexicano ha podido conservarse sin policía".[130] Por supuesto, ya no ocurren "milagros" de este carácter. No me ocuparé ahora de las implicaciones relativas a las Fuerzas Armadas: Ejército, Marina, Fuerza Aérea. En el marco de este análisis conviene recordar, solamente, que la organización y la función de la policía, entrañadas al sistema de justicia penal, también figuran en la ley suprema, con doble vertiente: conservación del orden público e investigación de delitos.

El buen juicio del Constituyente de 1916-1917 llevó a colocar a la "policía judicial" bajo el mando y la autoridad inmediata del Ministe-

[128] En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, Ana Laura Magaloni, quien sostiene en torno a la mencionada disposición: "Ello significa que el primer fiscal general será aquel que haya designado el presidente Peña Nieto o el siguiente presidente de México, todo depende de cuándo se aprueben las leyes secundarias. Haga lo que haga ese fiscal, no tendrá la legitimidad que requiere para hacer creíble su autonomía política". "Fiscalía ¿autónoma?", *Reforma,* México, 9 de julio de 2016, consultado en: *https://app.vlex.com/#vid/644748637.*

[129] *Cfr.* Ortiz Ortiz, Serafín, *Función policial y seguridad pública,* México, McGraw-Hill, 1998, pp. 28 y ss.

[130] "El General Bustamante, al abrir las sesiones del primer período, el 1º de Enero de 1839", en *Los Presidentes de México…*, *cit.*, t. I, p. 190.

rio Público. Una reforma de 1996 se ocupó en retirar a esta policía la calificación de judicial, tema que no debió desvelar al Poder Revisor de la Constitución.[131] La reforma de 2008 cedió a la tentación de "aflojar" el vínculo entre el Ministerio Público y la policía, que no concierne solamente a éstos, sino atañe sobre todo a la relación entre la policía y el ciudadano.[132] No se ha desvanecido la idea de concentrar en un solo ente administrativo las corporaciones policiales federales, pero hasta hoy persiste la dualidad policial: por una parte, policía dependiente del Ministerio Público —esto es, de la Procuraduría y, en su hora, de la Fiscalía—; por la otra, institución colocada en el ámbito de la Secretaría de Gobernación.

Otros personajes del ordenamiento penal constitucional, que han tenido un apreciable desarrollo en las reformas recientes, son el defensor del inculpado —que se asocia al primordial derecho de defensa, eje garantista del enjuiciamiento penal—,[133] mirado con la seriedad debida a través de las estipulaciones del artículo 17 (defensoría pública)[134] y de las disposiciones que ordenan la defensa adecuada;[135] asistencia "profesional"[136] —no apenas la compañía de "una persona de confianza" del imputado, asistencia que es muy útil por otros motivos—; y el asesor del ofendido[137] —que surge al calor de la reivindicación, tan necesaria, de los derechos materiales y procesales de éste—. El régimen de ambas figuras corresponde a la mejor tradición penal constitucional, que disputa territorios al ímpetu autoritario.[138] Los textos clásicos y sus segui-

[131] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…, cit.* pp. 150 y 151.

[132] *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 24 y ss. Y en mi libro *Temas del nuevo procedimiento penal…, cit.* En este libro reitero los comentarios desfavorables a la reducción de controles ministeriales con respecto a la policía. *Cfr.* pp. 47 y ss.

[133] Trayectoria de derecho a contar con defensa o defensor: Proy. Min. 5, XII; BO. 193; PC16. 20, IX; C17. 20, B, 8.

[134] C17. 17. Acerca de este organismo, *cfr.* Esquinca Muñoa, César, *La defensoría pública federal,* México, Porrúa, 2003, pp. 59 y ss.

[135] C17. 20, B, VIII.

[136] C17. 20, B, VIII.

[137] Al respecto, *cfr.* Zamora Grant, José, *Derecho victimal. La víctima en el nuevo sistema penal mexicano*, 2a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2009, pp. 161 y ss., y García Ramírez, *Temas del nuevo procedimiento…, cit.,* pp. 40 y ss.

[138] Sobre el derecho de defensa *cfr.* Cárdenas Rioseco, Raúl F., *El derecho de defensa en materia penal. Su reconocimiento constitucional, internacional y procesal,* 2a. ed., Méxi-

dores nacionales colocaron a la seguridad entre los derechos naturales e irreductibles del hombre. La cosecha de cumplimiento ha sido diversa: aún no prevalece, tan extensamente como quisiéramos, la seguridad para todos. Y en los últimos años la seguridad se ha reinstalado entre los temas de la Constitución, merced a sucesivas reformas a partir de 1995, cuyo sentido no coincide necesariamente con el que le asignaron aquellos textos. Entonces se pretendía amparar al ser humano frente al *bon plaisir royal*, del que daban cuenta las *lettres de cachet*, contra las que pugnaron los *cahiers de doléances*,[139] presagiosos de revolución. Ahora se quiere generar condiciones de paz que permitan el desarrollo individual y colectivo. La seguridad de hoy, pues, enfrenta al poder público y al poder criminal.

Así pues, digamos que la seguridad es un tema clásico del constitucionalismo, por la vía de los derechos humanos. Los documentos fundacionales de la era moderna incluyeron a la seguridad entre los derechos naturales o fundamentales de todas las personas. Claro está que la reclamación en la Revolución Francesa se dirigía frontalmente al monarca para contener el desbordamiento de su fuerza, volcada sobre los individuos, todavía no ciudadanos. Pero esta misma exigencia, extendida según el paso de los años y la mudanza de las circunstancias, habría de llegar a otros espacios: seguridad, que debe proveer el Estado, para contener el golpe del crimen, no sólo el asedio de la autoridad tiránica. He aquí el primer deber del Estado: su obligación radical, cuyo cumplimiento es condición para el ejercicio efectivo de otros derechos. Y he aquí también, hoy día, una región crítica en la relación entre el poder público, que no satisface la demanda, y los ciudadanos, que la plantean con creciente urgencia.

co, Porrúa, 2009, esp. pp. 89 y ss., y Esquinca Muñoa, César, "El reto de la defensoría pública mexicana", *Iter Criminis. Revista de Ciencias Penales,* México, cuarta época, núm. 2, marzo-abril 2008, pp. 179-187, y *La defensoría pública federal, cit.*

139 Los *cahiers* fueron elaborados tras la convocatoria de Luis XVI a los Estados Generales y recogieron una buena suma de agravios. No fue ese monarca quien expidió mayor número de *lettres*: Luis XV resolvió ciento cincuenta mil; Luis XVI, sólo catorce mil. *Cfr.* Rudé, George, *La Revolución Francesa*, trad. de Aníbal Leal, Buenos Aires, Javier Vergara, editor, 1989, p. 34.

De seguridad, tema que ascendió con gran ímpetu a las normas constitucionales, hablamos en varios sentidos. Se sabe, con Recasens Siches, que la seguridad es "el valor fundamental de lo jurídico (...), sin el cual no puede haber derecho: ni bueno, ni malo, ni de ninguna clase".[140] Llevadas las cosas a su extremo natural, diríamos que un Estado inseguro —que no ofrece seguridad a quienes se hallan bajo su jurisdicción— deviene Estado fallido,[141] Al sustantivo inicial de la seguridad hemos agregado calificativos para precisar sus diversos perfiles: jurídica, pública, nacional, ciudadana, humana. Las que desvelan a los reformadores de la Constitución, en estos años difíciles, tienen que ver sobre todo con la seguridad pública, a la que muchos exigen que sea, primero, ciudadana y humana.

Digamos que la relación entre seguridad pública y derechos humanos atraviesa una crisis severa, que en México tiene rasgos de urgencia y gravedad, aunque no sólo aquí.[142] Hoy día se carga el acento en la seguridad humana, concepto que acoge Naciones Unidas y en el que destacan cuatro características principales: es una preocupación universal, sus componentes son interdependientes, se protege mejor mediante la prevención temprana que a través de la intervención posterior, y está centrada en el ser humano.[143]

Peñaloza advierte que "la seguridad en México se deterioró en 50 años, en un proceso constante y acumulativo",[144] y que el concepto

[140] *Vida humana, sociedad y derecho*, 3a. ed., México, Porrúa, 1952, p. 225.

[141] *Cfr.* Chomsky, Noah, *Failed States. The Abuse of Power and the Assault of Democracy*, New York, Metropolitan Books, 2006, pp. 1-2 y 108-109.

[142] *Cfr.* Álvarez Ledesma, Mario I., "Seguridad pública y derechos humanos: ¡vecinos distantes u obstáculos insalvables!, en Varios, *Seguridad pública. Voces diversas en un enfoque multidisciplinario*, Peñaloza, Pedro José (coord.), México, Porrúa, p. 45.

[143] En torno a esta materia y a las diversas expresiones de seguridad, véase, asimismo, Moloeznik, "Estudio introductorio del paradigma de la seguridad ciudadana", en Varios, ¿Qué es la seguridad ciudadana?..., cit., pp. 17 y ss. En concepto de este autor, la noción de seguridad pública alojado en el artículo 21 constitucional «se centra un poco más (que la seguridad nacional y la interior) en la persona humana, pero conserva la finalidad tradicional del mantenimiento del orden público que responde más a una concepción Estado-Céntrica». *Ibidem*, p. 22.

[144] Las características de la delincuencia violenta son "incorporación de nuevas tecnologías, fuertes dosis de violencia, alto grado de desafío, alta organización y amplia virulencia". "Seguridad pública: la crisis de un paradigma", en Varios, *Seguridad Pública. Voces diversas..., cit.,* p. 568.

punitivo y persecutorio de la seguridad pública "ha eclipsado cualquier intento para corregir el rumbo" de esa materia en nuestro país.[145]

La Constitución mexicana —y sus derivaciones secundarias— recoge un concepto policial-judicial de la seguridad.[146] No se compromete centralmente con la llamada "seguridad humana" —salvo a través de una muy genérica invocación sobre la "prevención de los delitos"—, que supone un amplísimo conjunto de condiciones necesarias y promisorias. En todo caso, la alarma social ha llegado a la ley suprema —he aquí otra reforma determinada por la "crisis"— y ésta ha desenvuelto con detalle la organización del sistema nacional de seguridad pública,[147] que navega a media vía entre el centralismo y el federalismo que han disputado estos territorios. En esta materia aparecen también los "principios", guía del desempeño policial.[148] Inquieta la erosión que el régimen de seguridad impone a los derechos personales y, por este

[145] *Ibidem,* p. 561. Agreguemos, para tiempos recientes, la crítica que se hace con respecto a las acciones bilaterales nacionales en este ámbito, especialmente en lo que toca al llamado Plan Mérida. García Huitrón señala al respecto que esta iniciativa corresponde a "la imposición tradicional de una política de seguridad vertical, asistencialista, sin ninguna posibilidad de equilibrio ni equidad entre los países. México solamente asintió, sin objeciones, ante las directrices del plan y, como era de esperar, luego de la firma bilateral, instauró mecanismos jurídicos y operativos dentro del ámbito de la seguridad y la justicia penal". *La política de seguridad en México. Evolución y reflexiones desde la criminología crítica (2006-2012)*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, pp. 12 y ss., esp. pp. 16 y 17.

[146] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, p. 158, y *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 208 y ss.

[147] *Cfr.* Un panorama sobre los antecedentes históricos relacionados con las políticas de seguridad y la evolución del marco jurídico nacional e internacional sobre la materia en Angulo Jacovo, Juan Manuel, *Seguridad nacional y derechos humanos en México (1917-2008),* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014. Asimismo, en Varios, *Seguridad pública y derechos humanos,* Sánchez Vázquez, Rafael (coord.), México, Puebla, BUAP, 2014; Sepúlveda, Ricardo, "El sistema de seguridad pública y los derechos humanos", en Varios, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana,* Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Caballero Ochoa, José Luis y Steiner, Christian (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Suprema Corte de Justicia-Fundación Konrad Adenauer, 2013, t. II, pp. 2095 y ss.

[148] La reforma de 1994-1995 al artículo 21 aportó a la actuación de las autoridades policiales los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; la de 2007-2008 conserva esos principios y agrega: objetividad y "respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución". Hay referencias a funciones de seguridad pública a cargo de autoridades locales en los artículos 115, III, 122, G de C17.

medio, al signo social de la Constitución: así, a través de disposiciones, de nuevo cuño, sobre retroactividad desfavorable, que aparecieron primero en 1996.[149]

•

[149] *Cfr.* mis comentarios en *Delincuencia organizada…*, *cit.*, p. 87, y *La reforma penal constitucional…*, *cit.,* pp. 217 y ss. La cuestionable retroactividad desfavorable, aunada a la restricción en el régimen de protección judicial, que anteriormente operaban en el ámbito de la policía, ganó un nuevo paso en la reforma mencionada en segundo término, que agregó a los agentes del Ministerio Público y a los peritos.

Capítulo VII

El enjuiciamiento

Emplearé esta expresión —enjuiciamiento—[1] en su sentido más dilatado: método para indagar y resolver sobre la existencia de un delito, identificar al sujeto responsable y aplicar la consecuencia jurídica que merece la conducta criminal. La reforma constitucional de 2008 aportó una versión (normativa, por supuesto; se deberá atender en el diseño y ejecución de la política criminal y en la interpretación y aplicación del régimen procesal vigente) acerca de los fines del proceso: "El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el inculpado no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen" (artículo 20, A, I).

Desde siempre hubo formas de investigar, juzgar y sentenciar. El recorrido histórico más significativo se cifra en dos modelos clásicos: inquisitivo y acusatorio, definidos por la concentración o dispersión de las funciones procesales: acusar, defender, resolver.[2] Al lado de esos modelos, que rara vez se han aplicado en toda su pureza,[3] han proliferado sistemas mixtos que acogen elementos de la inquisición y datos de

[1] *Cfr*. Alcalá-Zamora, Niceto, *Cuestiones de terminología procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, pp. 94-95.

[2] *Cfr*. Florian, Eugenio, *Elementos de Derecho procesal penal*, trad. de L. Prieto Castro, Barcelona, BOSCH, s.f., pp. 64 y ss.; y Alcalá-Zamora, Niceto y Levene (h), Ricardo, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft Ltda., 1945, t. I, pp. 65 y ss.

[3] García Ramírez, *Panorama del proceso penal,* México, Porrúa, 2004, pp. 25-26.

la acusación, en diversas proporciones. Florece el régimen mixto, dicho sea en términos generales, a partir de la Revolución Francesa: el pensamiento ilustrado, la normativa emergente y las prácticas consecuentes conservan caracteres del sistema inquisitivo del *ancien régime* y acogen rasgos del acusatorio, tomados de Inglaterra. Agréguese un elemento central: el Ministerio Público.

En América rigió, con la legislación peninsular que remontó el acto de independencia, el enjuiciamiento tradicional. Numerosas instituciones del proceso colonial, ordinarias y especiales, aparecieron o prosperaron en el siglo XIX. Pero soplaban vientos de libertad, que anidaron en las nuevas disposiciones constitucionales. Donde se instalaron los derechos del individuo en general, se instalarían también —desde luego— los derechos del hombre inculpado: el escudo del supuesto infractor frente a la acometida del poder público y el acoso de la sociedad. Todo esto pobló el horizonte constitucional. La Carta de 1824 fue escueta en el enunciado de derechos;[4] la vigente —sobre todo al cabo de múltiples reformas— es minuciosa en esta materia. En la elaboración del texto de 1917 campeó la denuncia de Carranza contra el desbordamiento penal de las autoridades: "en la práctica, esas garantías (penales) han sido enteramente ineficaces".[5]

El progreso político, la revisión de las relaciones de poder, la preservación de la dignidad humana —en las peores circunstancias—, el equilibrio entre víctima y victimario —inculpado y ofendido—, la procuración legítima de la verdad y otras preocupaciones de la sociedad moderna, convertidas en ocupaciones del enjuiciamiento, han hecho su propia aportación al desarrollo del proceso penal en el marco constitucional. De ahí los movimientos en este sector, que buscan equilibrio entre las diversas versiones de una sola reclamación: justicia. Todos la

[4] Algunos derechos del infractor figuraron en la Constitución de 1824, como restricciones a las facultades del Ejecutivo o como reglas de la administración de justicia. *Cfr.* Ceniceros, *Trayectoria del Derecho penal contemporáneo…, cit.*, p. 95. Emilio Rabasa observa que ni la Constitución de 1824 ni las centralistas que siguieron contenían "una declaración especial de los derechos del hombre; algunos se encuentran diseminados en ellas, escasos en número y pobres en amplitud y más bien como concesiones del poder que como base de la sociedad". *La Constitución y la dictadura…, cit.*, p. 75.

[5] *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 879.

invocan, pero cada uno la entiende a su manera: formas encontradas, a menudo inconciliables, de requerir justicia.

El procedimiento histórico incluyó importantes componentes inquisitivos:[6] así, la facultad judicial de llevar a cabo la investigación de los delitos, denunciada con vehemencia en el proyecto constitucional de Venustiano Carranza, como antes mencioné, que los códigos procesales detallaron. Las Cartas de 1857 y 1917 impulsaron la corriente acusatoria: lo hizo más la segunda que la primera, en tanto dio prestancia al Ministerio Público y deslindó la investigación y la acusación —persecución— de la aplicación de sanciones —jurisdicción—. Ambas pusieron acento en los derechos del inculpado, a título de garantías, y la de 1917 extendió el catálogo a través de numerosas reformas, que culminan en 2008.

Es posible afirmar entonces que la Constitución de 1917 abrió la puerta al sistema procesal penal acusatorio,[7] acogiendo los datos clásicos de éste y múltiples extremos procesales que suelen acompañarlo:[8] inmediación,[9] oralidad,[10] publicidad,[11] concentración, por ejemplo. A

[6] *Cfr*. Hermoso Larragoiti, *Del Sistema inquisitorio…*, *cit*., pp. 269-377.

[7] En este sentido, *cfr*. Islas de González Mariscal y Ramírez, Elpidio, *El sistema procesal penal en la Constitución…*, *cit.,* pp. 39 y ss. Asimismo, Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit*., pp. 377-394.

[8] Sobre los principios del sistema penal acusatorio, *cfr*. Florian, *Elementos de Derecho procesal penal*, *cit*., pp. 64-65.; Fairén Guillén, Víctor, "Examen crítico de los principios rectores del proceso penal", *(Memoria del) XV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 413 y ss.; Pellegrini Grinover, Ada, "O modelo acusatório de instrucao procesual penal como garantia dos direitos humanos", en Varios, *Temas de Derecho procesal. Memoria del XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 302 y ss.; Armenta Deu, Teresa, *Lecciones de Derecho procesal penal*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 43 y ss.; García Ramírez, "Los principios rectores del proceso penal", en *Estudios Jurídicos…*, *cit.,* pp. 575 y ss.; Natarén Nandayapa, Carlos F. y Caballero Juárez, José Antonio, *Los principios constitucionales del nuevo proceso penal acusatorio y oral mexicano,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014; González Obregón, Cristal Diana, *Manual práctico del juicio oral,* 3a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Tirant Lo Blanch-Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2014, pp. 45 y ss., e Iruegas Álvarez, Raúl, *Los juicios orales en México. Hacia la consolidación de un sistema penal garantista,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, pp. 73 y ss.

[9] C.17. 20, A.

[10] C. 17. 20, A.

[11] Trayectoria: Cádiz. 302; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, XIX; EOP. 53; PC56. 24, 4a.; EPI. 18; PC16. 20, VI; C17. 20, A, IV.

menudo, la regulación secundaria y la práctica persecutoria y judicial fueron inconsecuentes con las normas constitucionales, por lo que algunos consideran que el régimen procesal era de corte mixto, mientras que el "sistema procesal penal acusatorio" fue introducido a nivel constitucional apenas con la reforma de junio de 2008, afirmación, esta última, que carece de fundamento.

Es preciso destacar, además, el empeño constitucional a favor de una justicia pronta y expedita: "justicia retardada es justicia denegada".[12] De tiempo atrás, el ordenamiento procesal secundario previno enjuiciamientos abreviados, que no entrañaban, por sí mismos, favorecimiento al inculpado en aspectos sustantivos.[13] La reforma de 2008 conserva y constitucionaliza los procedimientos abreviados, en supuestos que ahora desembocan tanto en ventajas procesales como en "quitas penales" sustantivas, tema que suscita debate[14] y que no se halla en la misma línea del objeto constitucional del proceso penal. El interés por la oportunidad en la impartición de justicia se proyectó, igualmente en la limitación del número de instancias[15], como se disponía en el artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales, sustituido por el CNPP.

[12] Trayectoria de administración de justicia pronta y expedita: Cádiz. 171, Segunda, 286; ACF. 16, XII, 18; C24. 110, XIX; PR. 139, XIII, 142, IV; CuartaLC. 17, XXII; SextaLC. 7, XI; PC56. 28; C57. 14; PC16. 17; C17. 17.

[13] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal de 1971*, México, Botas, 1971, pp. 37 y ss.

[14] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 134 y ss. y 149 y ss. En un trabajo previo sostuve lo siguiente: "La justicia negociada supone, obviamente, "negociación" en términos similares a los que pudieran aplicarse a ciertos fenómenos de mercado, con todo lo que ello implica, pero no siempre culmina en "justicia". No son pocos los casos —lo enseña la experiencia procesal comparada— en que el resultado es contrario: admisión de falacias para arribar a soluciones prontas y desviar el rumbo de la justicia en aras de la economía". "'Criterios de oportunidad' y 'economía' en el sistema de justicia penal: ¿nuevos paradigmas?", *Criminalia*, México, nueva época, año LXXXII-2, 2015, pp. 81-82. Igualmente en sentido crítico sobre el procedimiento abreviado, inspirado en la figura anglosajona del *plea bargaining*, *cfr.* Zamora Pierce, Jesús, *El procedimiento abreviado*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014; del mismo autor, *Juicio oral…*, cit., esp. pp. 24 y ss., y Azzolini Bincaz, Alicia, "Las salidas alternas al juicio en el Código Nacional de Procedimientos Penales", en Varios, *Comentarios al Código Nacional de Procedimientos Penales…*, *cit.,* p. 166.

[15] Trayectoria de instancias: RI. 68; PC. 7; PR. 109; Proy. May. 122; Seg. Proy. 113; BO. 183; EOP. 61, primera; C57. 24; PC16. 23; C17. 23.

En las reformas de 2008, de las que proviene el diseño constitucional actual del enjuiciamiento penal mexicano, ocurrió un giro profundo e inquietante; de ahí ha derivado un doble régimen de enjuiciamiento —con diversas conexiones hacia el orden penal sustantivo y ejecutivo—, que supone, en un extremo, la preservación e inclusive el incremento de los componentes democráticos del proceso (derechos y garantías); en el otro, el enrarecimiento de éstos y la entronización de ingredientes autoritarios.[16]

Es posible afirmar que el sistema jurídico mexicano ha recogido, paulatinamente y ahora desde la propia Constitución, normas que pueden ser identificadas con la doctrina del Derecho penal del enemigo,[17] que parte de la existencia de sujetos peligrosos para los cuales el régimen penal tradicional, acotado por derechos, principios y garantías, es insuficiente para combatir manifestaciones criminales que cuentan con los recursos materiales y humanos para hacer frente al que se creía el insuperable poder del Leviatán. Se ha arropado una lógica de excepción que ofrece seguridad por medio de la restricción de derechos humanos, bajo la promesa —que probablemente no llegue a cumplirse— de que los únicos afectados serán los temibles enemigos del Estado mexicano.[18]

[16] No puedo extenderme ahora sobre esta revisión constitucional —que alguna vez se ilustró como eliminación de "falsos garantismos"—, con sus antecedentes, concreciones y proyecciones. Me remito al estudio de la materia, *in extenso*, que hago en mi libro, frecuentemente citado en el presente trabajo, *La reforma penal constitucional…*, esp., pp. 4 y ss., 50 y ss., 104 y ss., 134 y ss., 149 y ss., 188 y ss. y 196 y ss.

[17] Günther Jakobs identifica dos modelos de Derecho penal. Por un lado se halla el Derecho penal del ciudadano, constreñido por una serie de principios y derechos, y por el otro, el Derecho penal del enemigo (*Feindstrafrecht*), cuyas características están diseñadas para lograr la neutralización de sujetos peligrosos que "se han apartado probablemente de manera duradera, al menos de modo decidido, del Derecho". *Cfr.* "Derecho penal del ciudadano y Derecho penal del enemigo", trad. de Manuel Cancio Meliá, en Jakobs, Günter y Cancio Meliá, Manuel, *Derecho penal del enemigo*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005, esp. pp. 19-47.

[18] Eugenio Raúl Zaffaroni argumenta: "admitir un trato diferenciado para enemigos no identificables ni reconocibles físicamente, importa ejercer un control social más autoritario sobre toda la población, como único modo de identificarlos y, además, imponer a toda la población una serie de limitaciones a su libertad y también el riesgo de una identificación errónea y de consiguientes condenas y penas a inocentes". *El enemigo en el Derecho penal*, México, FLASUD-Ediciones Coyoacán, 2007, p. 124. Para un estudio del Derecho penal del enemigo en el sistema jurídico mexicano, *cfr.* Rojas Valdez, "El Derecho penal del enemigo…", *cit.*, esp. pp. 228-239.

En el Derecho patrio ha prevalecido la solución estrictamente jurisdiccional de los litigios, a través del proceso. Campeó el principio de legalidad en la persecución penal: establecidos los supuestos del enjuiciamiento, éste debía correr hasta su natural culminación, la sentencia. De nuestra hora son la flexibilización en el ejercicio de la acción, solución muy cuestionable sustentada en un notorio descenso del "estándar" probatorio reclamado para el ejercicio de la acción penal, que se considera consecuencia natural del nuevo régimen acusatorio, y el ingreso franco y clamoroso del principio de oportunidad, con todas las ventajas y los riesgos que entraña: "El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley" (artículo 21, séptimo párrafo).[19]

Ahora bien, en el ordenamiento histórico —como hoy, en el moderno vigente— se abrió la posibilidad —e inclusive se alentó la práctica— de contar con "salidas alternas": medios de composición del litigio[20] sin proceso. En algunos casos, el acceso al proceso se condicionó al

[19] *Cfr.* mi examen de estos asuntos, cuya trascendencia es muy grande, en *La reforma penal constitucional*…, esp., pp. 29 y ss. y 38 y ss. En relación con el principio de oportunidad se ha dicho que con los "mecanismos de deflación judicial —ritos alternativos, pactos o decisiones prioritarias dentro de los procesos (…) han dado espacios ilimitados a la discrecionalidad de los ministerios públicos, que frustran la obligatoriedad de la acción penal privando a la jurisdicción de sus principales fuentes de legitimación". Ferrajoli, *Garantismo penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, núm. 34, 2006, p. 64. Gómez Colomer señala que en el proceso penal acusatorio vigente en Estados Unidos se aplica el principio de oportunidad "con el fin de evitar el juicio y por tanto acelerar el proceso y por tanto liberar al poder judicial de un número relevante de asuntos". *El sistema de enjuiciamiento criminal propio de un Estado de Derecho; intento de hallar el verdadero significado del principio acusatorio y su plasmación objetiva en el proceso penal de una democracia a la luz del Derecho comparado,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2008*,* p. 135. Más sobre este principio en Nader Kuri, "El principio de oportunidad", *Revista de Ciencias Penales. Sistema Penal*, México, 2009-N. 4, octubre-diciembre 2008, Instituto de Formación Profesional, 2009, p. 59; Merino Herrera, Joaquín y Ochoa Romero, Roberto A., *Fundamento y sentido de los criterios de oportunidad,* México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, e Islas de González Mariscal, "Criterios de oportunidad", en Varios, *El Código Nacional de Procedimientos Penales,* García Ramírez e Islas de González Mariscal (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 107 y ss.

[20] *Cfr.* Alcalá-Zamora, *Proceso, autocomposición y autodefensa (Contribución al estudio de los fines del proceso),* 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 43 y ss. Trayectoria de conciliación: C24. 155; RI. 71; QuintaLC. 40; SextaLC. 26; PR. 108; Proy. May. 129; BO. 186. Trayectoria de arbitraje: C24. 156; BO. 185.

intento compositivo: "No se podrá entablar pleito alguno en lo civil ni en lo criminal, sobre injurias, sin hacer constar haberse intentado legalmente el medio de la conciliación" (artículo 155, Constitución de 1824). El interés en la autocomposición desapareció durante mucho tiempo de la ley suprema,[21] hasta su reintroducción en las reformas a los artículos 18, en 2005, y 17, en 2008, que instituyen vías alternas para la solución de las controversias[22] y de las que dependerá, en buena medida —conjuntamente con la aplicación del principio de oportunidad— la suerte que corra el enjuiciamiento penal mexicano del futuro, que ciertamente no dependerá —como no ha ocurrido en su fuente inspiradora: el Derecho y la práctica norteamericanos— del llamado juicio oral.

En la nueva normativa constitucional —proveniente de la reforma de 2008— el Poder Revisor se encaminó hacia la composición penal —no sólo el entendimiento procesal— entre el Estado y el inculpado, a la manera del sistema estadounidense, que también ha penetrado en Europa y en otros países de América. Sobra insistir en los riesgos, muy graves, que entraña este régimen de "negociaciones".[23] Hoy día, la composición del litigio penal corre por dos vías: vertical, que ocurre a través del entendimiento entre el Estado y el inculpado —que se traduce en ventajas procesales y sustantivas para éste, independientemente de la "verdad material" y de las exigencias de la justicia—, y horizontal, entre la víctima y el victimario —inevitable e incluso deseable en múl-

21 Sin embargo, la composición se mantuvo y avanzó bajo la legislación secundaria que amplió las hipótesis de persecución previa querella del ofendido y extinción de la pretensión punitiva a través del perdón. El funcionamiento de estas figuras trajo implícita la composición por entendimiento, generalmente patrimonial, entre la víctima y el victimario.

22 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 85 y ss. Sobre métodos alternativos de solución de controversias *cfr.* Márquez Algara, Ma. Guadalupe y De Villa Cortés, José Carlos, "Medios Alternos de Solución de conflictos", en Varios, *Derechos Humanos en la Constitución…*, *cit.*, t. II, pp. 1587 y ss.; González Martín, Nuria, "El ABC de la mediación en México", en Varios, *Temas selectos de Derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez,* Vega Gómez, Juan (coord.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 203, y Varios, *Acceso a la justicia alternativa. La reforma al artículo 17 constitucional,* Uribarri, Gonzalo (coord.), México, Porrúa, 2010.

23 *Cfr.* el examen de esta cuestión en mis libros *Delincuencia organizada…*, *cit.*, pp. 127 y ss., y *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, esp. pp. 134 y ss. y 149 y ss.

tiples supuestos, pero susceptible de incursiones "leoninas"—, habida cuenta de las fuerzas desiguales llamadas a la conciliación.

Es pertinente reconocer que existe una tendencia cada vez más aceptada a nivel internacional de incorporar mecanismos de solución de conflictos identificados con la justicia restaurativa, que buscan regresar protagonismo a las víctimas al darles la oportunidad de participar activamente en procedimientos iniciados con motivo de la lesión a sus bienes jurídicos, así como restablecer las relaciones sociales dañadas como consecuencia de la comisión de un delito, brindado una alternativa a la acostumbrada premisa de los sujetos responsables. La comisión de un delito se ve ante todo como un conflicto que puede ser resuelto directamente por las partes involucradas —víctima, victimario y sociedad— por medio del diálogo y el entendimiento, con miras a la reparación del daño, lo que permite propiciar una "cultura de la paz".[24]

El proceso es, en esencia, un largo y difícil ejercicio probatorio: se quiere acreditar un hecho, una responsabilidad. De ahí la relevancia suprema de la prueba, vía para acceder al objetivo apetecido. No me internaré en los sistemas probatorios, que alguna vez han puesto la verdad en manos de Dios,[25] y otras, las más, en el desempeño afanoso de los contendientes. Se dice que en el enjuiciamiento penal interesa la verdad material, histórica, real;[26] es decir, la única verdad que merece este nombre, no una verdad construida por las partes y aceptada por

[24] *Cfr.* Díaz Madrigal, Ivonne Nohemí, *La mediación en el sistema de justicia penal: justicia restaurativa en México y España*, México, unam, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Formación Profesional, 2013, pp. 2 y ss.; Neuman, Elías, *La mediación penal y la justicia restaurativa*, México, Porrúa, 2005, pp. 43 y ss., Mill, Rita Aurora, *Mediación penal,* Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2013, pp. 203-246 y Barros Leal, César, *Justicia restaurativa. Amanecer de una era*, México, Porrúa, 2015, pp. 14 y ss. Hans Joachim Schneider pondera la reacción jurídica y social que extiende el "tratamiento centrado en el autor, hacia la víctima del delito y la sociedad: Sería este un "proceso de interacción (de acción recíproca) entre el autor, la víctima y la sociedad, que cura el conflicto criminal y restablece la paz entre los implicados". "Recompensaron su lugar de sanción: restablecimiento de la paz entre el autor, la víctima y la sociedad", *Criminalia,* año lix, núm. 2, mayo-agosto, 1993, p. 52.

[25] Así, la prueba ordálica, en la que "yace la fe de los pueblos en la intervención de la divinidad como garantía suprema para que triunfe la justicia". Alcalá-Zamora y Levene (h), *Derecho procesal penal…*, *cit.*, t. III, p. 45.

[26] Hallarla constituye el primer fin específico del proceso penal, afirmó Eugenio Florian, que ejerció profunda influencia sobre el procesalismo mexicano hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo xx. *Cfr. Elementos de Derecho procesal penal…*, *cit.,* pp. 58-59.

el tribunal. Empero, hoy día la normativa suprema acepta esta verdad formal, en aras del alivio jurisdiccional: soluciones alternas, conciliaciones, composiciones, convenciones, como adelante mencionaré. Últimamente ha ingresado en la Constitución, con buena fórmula, el rechazo a la prueba ilícita.[27]

El proceso, como la pena, actuó inmediatamente sobre el cuerpo del inculpado. Lo hizo en procuración de la verdad o anticipación del castigo. La tortura constituyó práctica indagatoria admitida y regulada; forma parte del ritual político; en ella se manifiesta, ceremoniosamente, el poder.[28] Se ha escrito sobre la *tortura giudiziaria* y es frecuentemente citado el *Tractatus de tormentis*, del siglo XIII.[29] "Una crueldad consagrada por el uso entre la mayor parte de las naciones es la tortura del reo mientras se forma el proceso".[30] La supresión del tormento fue el afán primordial —junto con la abolición de la pena de muerte— de muchos reformadores ilustrados: a la cabeza, Beccaria, en quien influyó la obra de su correligionario Pedro Verri: *Osservazioni sulla tortura*.[31]

De ahí la proscripción directa y enfática de la tortura —proscripción de *jus cogens* internacional—,[32] que hoy día consta en todas las Constituciones, junto al derecho a guardar silencio —no autoincriminación, punto aportado por la reforma de 1993 al artículo 20—[33] y las

[27] C17. 20, A, IX. Al respecto, *cfr.* Natarén Nandayapa y Caballero Juárez, *Los principios constitucionales del nuevo proceso…, cit.,* 60 y ss.; Armenta Deu, Teresa, *Estudios sobre el proceso penal acusatorio,* Bogotá, Temis, 2014, pp. 255-256; Aguilar López, Miguel Ángel, *La prueba en el proceso penal acusatorio*, México, Bosch, 2014, esp. pp. 80-93, y Cárdenas Rioseco, Raúl F., Charre, Omar, y Salazar, Juan, *La motivación de los hechos en la sentencia penal. Una visión interdisciplinaria de la motivación judicial aplicable al juicio oral y acusatorio*, México, Porrúa, 2016, pp. 346 y ss.

[28] *Cfr.* Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*, trad. de Aurelio Garzón del Camino, México, Siglo XXI, 1972, pp. 48 y 52.

[29] *Cfr.* Tomás y Valiente, *La tortura en España. Estudios históricos*, Barcelona, Ariel, 1973, pp. 35 y ss.

[30] Beccaria, *De los delitos…*, *cit.*, p. 246.

[31] *Cfr.* Calamandrei, Piero, "Prefaciones", en Beccaria, *Dei delito e dele pene*, Forense, Felices Le Monines, 1950, p. 212.

[32] Como ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cfr.*, sólo por ejemplo, *Caso Causar vs. Trinidad y Tobago. Fondo, reparaciones y costas,* Sentencia del 11 de marzo de 2005, Serie C, núm. 123, párr. 100.

[33] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 431, donde se pondera el propósito de dejar atrás la práctica nociva de interpretar el silencio como autoincriminación tácita bajo la lógica de que "quien calla esconde". Trayectoria de prohibición de juramento

garantías que rodean la declaración del inculpado, principalmente la confesión.[34] En nuestro ordenamiento histórico supremo resplandecen las prohibiciones terminantes: en España, de la Constitución de Cádiz ("No se usará nunca del tormento ni de los apremios": artículo 303);[35] y en el alba mexicana, de la Constitución de 1824 ("Ninguna autoridad aplicará clase alguna de tormentos, sea cual fuere la naturaleza y estado del proceso": artículo 149). Esta norma ha viajado un par de siglos.[36] También se ha proscrito la incomunicación del inculpado.[37]

Pero el proceso no opera solamente sobre el cuerpo. Aborda, con rigor, otros derechos. Se despliega en minuciosas restricciones que afectan, en forma directa o indirecta, diversos bienes del inculpado. En este orden, la libertad ocupa un lugar central; no sucede mayormente en el enjuiciamiento civil; ocurre en el penal, a través de medidas precautorias o cautelares; se ha dicho que la afectación de la libertad —mucho más que del patrimonio— constituye el dato característico del régimen cautelar penal.[38] En éste —y por lo tanto, en el correspondiente régimen constitucional— figuran la detención y la prisión preventiva,[39] dos medidas que entran en conflicto, evidente y violento, con la presunción de inocencia defendida por la corriente liberal y alojada también en el texto más reciente de la Constitución mexicana.[40]

La privación procesal de la libertad se halla dominada, constitucionalmente, por el principio de legalidad; de esta manera transita a través de nuestras constituciones, hasta desembocar en la actual, que acoge el

sobre hechos propios: Cádiz. 291; C24. 153; PR. 9, VI; Proy. May. 119; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 112; B.O. 176; EOP. 54.

34 *Cfr. idem*. Trayectoria: Cádiz. 301; QuintaLC. 48; Proy. May. 7, XI; Proy, Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, XVI; BO. 9, X, 178; PC16. 20, II; C17. 20, B, II.

35 Por decreto de 22 de abril de 1811, las Cortes resolvieron: "Queda abolido para siempre el tormento en todos los dominios de la monarquía española (…)".

36 Trayectoria de prohibición de tortura, tormentos y apremios: ER. 32; Cádiz. 303; RI. 76; C24. 149; QuintaLC. 49; PR. 9, VI; Proy. May. 7, XI; Proy. Min. 5, XII; Seg. Proy. 13, XVI; EOP. 54; PC56. 29; C17. 22. Trayectoria de prohibición de prisión por deudas de carácter puramente civil: PC56. 28, 31; C57. 17, 18; PC16. 17; C17. 17.

37 Trayectoria de incomunicación: Proy. May. 7, XIII (permisiva); PC16. 20, I (prohibición), C17. 20, B, II (prohibición).

38 *Cfr.* Alcalá-Zamora y Levene (h), *Derecho procesal penal*…, *cit*., t. II, p. 272.

39 Trayectoria: PC16. 18; C17. 18. Al respecto, *cfr.* García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…, cit*., pp. 38 y ss.

40 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional*…, *cit*., pp. 141 y ss. Asimismo, *cfr.* García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…, cit*., pp. 34 y ss.

producto de ese largo desarrollo y los datos del Derecho internacional de los derechos humanos.[41] Advirtamos ahora mismo que la privación cautelar de la libertad ha tenido por objeto —desde la regulación romana y en las Partidas, que informaron el Derecho americano— el aseguramiento del detenido, no la imposición de castigos. Ésta ha sido la letra de la ley suprema, desatendida por una práctica persistente.[42] En otra proyección del correspondiente derecho del detenido al buen trato carcelario figura la proscripción del agravamiento de la pena de prisión y la afectación de derechos que no se hallen naturalmente oprimidos por la privación penal de la libertad.[43]

En el desarrollo penal constitucional se afirmó, desde los primeros momentos, el principio de legalidad en la privación de la libertad. En las Cortes de Cádiz, Ramos Arizpe advirtió que sólo el arbitrio, la voluntad del hombre, imperaba en materia de detenciones. Entonces se dijo que "el preso se pudriría en la cárcel, porque no hay una ley fija que detalle lo que debe practicarse, o lo que es lo mismo, porque la arbitrariedad no tiene quien la contenga en su impetuosa carrera".[44]

[41] Trayectoria de detención: Cádiz. 172, undécima, 287, 289; Apat. 21, 166; RI. 11, 72, C24. 150; PrimeraLC. 2, I, II; QuintaLC. 44; PR. 9, I; Proy. May. 7, VI, 117; Proy. Min. 5, VI; Seg.Proy. 13, XII, 111; BO. 9, V; EOP. 40, 117, XXVIII; PC56. 26; C57. 16; EPI. 60; PC16. 16; C17. 16. Trayectoria de requisitos para la detención: Cádiz. 287; C24. 150, 151; PrimeraLC. 2, I, II; QuintaLC. 44; PR. 9, I, II; Proy. May. 7, VI, VII; Proy. Min. 5, VI; Seg. Proy. 13, XII; BO. 9, V, VI; EOP. 40; PC56. 26; C57. 16; EPI. 60; PC16. 16; C17. 16. Trayectoria de plazos para la detención: Cádiz. 172, undécima; Apat. 166; C24. 151; PrimeraLC. 2, II; PR. 9, III; Proy. May. 7, VII; Proy. Min. 5, VII; Seg. Proy. 13, XII; B.O. 9, VII; EOP. 43; C57. 19; EPI. 61; PC16. 19; C17. 16. Trayectoria de referencias a detención arbitraria: Proy. May. 7, X; Proy. Min. 5, VIII; Seg. Proy. 13, XIII. Trayectoria de detención por delito de fuga: Proy. May. 117; Seg. Proy. 111.

[42] Trayectoria: PC56. 31; C57. 18; PC16. 16; C17. 16. Carranza señaló que "la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes" ya que "el número de atentados contra la libertad y sus diversas manifestaciones, durante el periodo en que la Constitución de 1857 ha estado en vigor, es sorprendente: todos los días ha habido quejas contra los abusos y excesos de la autoridad, de uno a otro extremo de la república; y sin embargo de la generalidad del mal y de los trastornos que constantemente ocasionaba, la autoridad judicial de la federación no hizo esfuerzos para reprimirlo, ni mucho menos para castigarlo". "Venustiano Carranza, al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1º de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro", en *Los Presidentes de México…*, *cit.,* t. III, p. 117.

[43] Trayectoria de proscripción de agravamiento de la pena de prisión: Cádiz. 297; EPI. 66.

[44] *Cit.* en Barragán Barragán, José, "*Introducción" a Legislación mexicana sobre presos, cárceles y sistemas penitenciarios (1790-1930)*, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1976, pp. 12-13.

Tiempo más tarde, los legisladores constituyentes se referirían a la "racionalidad" que debiera caracterizar la práctica de detenciones, embargos, exámenes y cateos.[45] La expresión "racionalidad", utilizada en el proyecto de 1856, pareció oscura al Congreso, que la retiró. Arriaga, autor del precepto correspondiente, explicó a sus colegas el propósito de la Comisión: "ha querido evitar la manera bárbara y salvaje con que en México se hacen las prisiones, esa especie de furor canino con que toda clase de autoridades maltratan y atropellan a los ciudadanos".[46]

La facultad de privar de la libertad, una cuestión central en el encuentro del ciudadano con la autoridad política, suscitó encendido debate en el Constituyente de 1916-1917, que amplía las estipulaciones garantistas de la Constitución de 1857, refiriéndose a las órdenes judiciales de aprehensión y cateo,[47] a la detención por autoridades administrativas[48] en casos urgentes y a las visitas domiciliarias.[49] Los diputados sabían, como en su hora señaló Luis Cabrera, que "por cada responsable que la policía ha aprehendido, existen nueve presos inocentes, y por cada detenido más o menos inofensivo, se han sustraído a la ley diez personas que no pensaron nunca en lanzarse a la revolución".[50] En el Congreso reunido en Querétaro se solicitó, inclusive, que el juzgador escuchase al sujeto antes de disponer su captura. Pastrana Jaimes quiso persuadir al Constituyente: "A mí para quitarme este lápiz, el juez me oyó previamente; y para quitarme la libertad, no necesita oírme".[51]

[45] En el Constituyente de 1856-1857, la Comisión anotó: "Hemos visto cómo se han venido practicando hasta ahora los cateos, y en la época dictatorial, sobre todo, tuvimos oportunidad de ver que se cometían grandes abusos con un botín; cada quien cogía lo que le parecía y no se daba cuenta de nada absolutamente". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 223.

[46] *Ibidem*, p. 213.

[47] Trayectoria: Cádiz. 306; ER. 31; Apat. 32; RI. 10; C24. 152; PrimeraLC. 2, IV; PR. 9, XIII; Proy. May. 7, XV; Proy. Min. 5, XIV; Seg. Proy. 13, XXIII; BO. 9, XI; EOP. 59, 117, XXVIII; PC56. 5; EPI. 63; PC16. 16; C17. 16.

[48] Trayectoria de detención por autoridades políticas: PR. 142, VII; Proy. May. 7, IX; BO. 9, VII; EOP. 43, 45.

[49] *Cfr.* Ovalle Favela, "Comentario al artículo" (16), *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, p. 187.

[50] Urrea, Blas, "La situación política en fines de marzo de 1911", en Cabrera, *Obras Políticas*, México, Instituto Nacional de Estudios de la Revolución Mexicana, 1985, p. 152.

[51] *Derechos del pueblo mexicano…, cit.*, t. III, p. 235.

Hubo varios dictámenes sobre este punto, e incluso se convocó a sesión privada a todos los abogados que participaban en el Congreso: el artículo 16 plantea "puntos técnicos" que los juristas deben dilucidar.[52] Despertó vivas controversias la propuesta de reforma de 2008 en lo que concierne a detención y cateo. Esta sería una de las pocas —poquísimas— cuestiones en que cambiaría el rumbo del proyecto, ya aprobado por la Cámara de Diputados: el Senado, que hizo regresar la minuta a la Cámara Baja, enmendó el régimen de cateo a discreción de la policía, acogido en el artículo 16.[53]

La facultad de detener opera ampliamente en supuestos de flagrancia,[54] últimamente acotados,[55] al menos a nivel constitucional.[56] En hipótesis de urgencia el Ministerio Público se halla facultado para disponer la detención,[57] en los términos de la reforma de 1993.[58]

Quedó dicho que la emisión de la orden de aprehensión se halla condicionada a la existencia de denuncia o querella (que fueron, a su turno, condiciones para el desarrollo de la averiguación, requerimiento hoy minimizado: hay espacio para el señalamiento anónimo, la antigua

[52] *Ibidem,* t. III, p. 235 y ss.

[53] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 74 y ss.

[54] Trayectoria: Cádiz. 292; RI. 73; Proy. May. 117; Proy. Min. 5, VI; PrimeraLC. 2, I; Seg. Proy. 111; BO. 9, V; C57. 16; EOP. 41; EPI. 60; PC16. 16; C17. 16.

[55] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 69-71.

[56] A pesar de que el artículo 16 constitucional definió a la detención en flagrancia como aquella que se realiza "en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido", con lo que se entendía proscrita la facultad otorgada por algunos códigos procesales de detener a una persona a pesar de que ésta no se encontrase cometiendo un delito siempre que se colmaran ciertos requisitos y que fue denominada por la doctrina como "flagrancia por señalamiento", el artículo 146, fracción II, inciso b) del Código Nacional de Procedimiento Penales aún conserva esta hipótesis inconstitucional.

[57] En el Constituyente de 1916-1917 se objetó facultar a las autoridades administrativas para ordenar detenciones en hipótesis de urgencia: "todos sabemos, señores —observó De la Barrera—, que las autoridades administrativas, legas por cierto en materia de Derecho, han cometido mil arbitrariedades y cuantas veces quieran aprehender a un individuo, alegarán: 'lo juzgué urgente', y luego se saldrán por la tangente". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 224. En el debate apareció la mala experiencia en torno a las detenciones dispuestas por las autoridades políticas. Por lo que toca a la facultación exclusiva del Ministerio Público, aportada por la reforma constitucional de 1993, *cfr.* los razonamientos de la iniciativa y del dictamen en la Cámara de Diputados, *ibidem*, pp. 418 y 428.

[58] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 22 y ss.

delación[59] (una variante de las "bocas de la verdad" que hubo en Venecia);[60] quedaron restringidos los supuestos de captura —que siempre preocupó al Poder Constituyente, desde la carta de 1824—[61] y prisión preventiva; se procuró reducir estas hipótesis;[62] se autorizó la ampliación de la detención —retención— en supuestos de delincuencia organizada; se dispuso —de tiempo atrás— la separación entre procesados detenidos e individuos condenados a privación punitiva de la libertad. Otra garantía notable es la encomienda hecha al juzgador para verificar la legalidad de la detención practicada en supuestos de flagrancia y urgencia, aporte en la cuenta favorable de la reforma de 1993.[63]

A ésta se añade la obligación a cargo de la autoridad que ejecute una orden de aprehensión de poner al detenido, inmediatamente, a disposición de la autoridad. En su momento, la fracción XVIII del artículo 107 constitucional estableció que sería consignado quien "realizada una aprehensión, no pusiere al detenido a disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes", plazo que se vería ampliado por el tiempo que fuera "suficiente" para trasladar a la persona en caso de que el lugar en que se verificara la detención estuviera fuera de aquél en que residiera el juez. La obligación mencionada sería llevada al artículo 16 por la reforma de 1993.

Por lo que hace al denominado "caso urgente", bajo el texto original de la Constitución de 1917, se autorizó a la "autoridad administrativa" a detener a cualquier persona a la que se atribuyera haber cometido un delito perseguible de oficio, cuando en el lugar no hubiera autoridad

[59] *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada…*, *cit.*, pp. 185 y ss.

[60] *Cfr.* Tomás y Valiente, *El Derecho penal de la monarquía..., cit.*, p. 159.

[61] Tómese en cuenta el texto de los artículos 150: "Nadie podrá ser detenido sin que haya semi-plena prueba, o indicio de que es delincuente"; y 151: "Ninguno será detenido solamente por indicios más de sesenta horas". En el Constituyente, Lombardo y González Angulo insistieron en "el respeto y protección que se debe á la libertad individual, y los abusos que puede haber contra ella por parte de los jueces, si se permite la detención ó el arresto por cualesquiera indicios". *Constitución Federal de 1824. Crónicas…*, *cit.*, t. II, p. 681.

[62] Sin embargo, la reforma de 2008 no ha conseguido establecer un régimen adecuado de prisión preventiva. *Cfr.* mi examen de esta cuestión en *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 99 y ss.

[63] Trayectoria de flagrancia: Cádiz. 292; RI. 73; Proy. May. 117; Proy. Min. 5, VI; PrimeraLC. 2, I; Seg. Proy. 111; BO. 9, V; C57. 16; EOP. 41; EPI. 60; PC16. 16; C17. 16. Trayectoria de urgencia: PC16. 16; C17. 16.

judicial; se debía poner al detenido, de inmediato, a disposición de ésta. Estos elementos fueron redefinidos por la reforma de 1993: sólo el Ministerio Público podría recurrir a esta figura cuando se tratase de delito grave en los términos de la ley, existiera riesgo fundado de que el indiciado se sustrajese de la acción de la justicia y no se pudiera acudir a la autoridad judicial por razón de hora, lugar o circunstancia.

La razón que informa esta detención ministerial no es tanto la imposibilidad material de acudir ante un juez, como la necesidad de contar con más tiempo para integrar la investigación. Por ello, el indiciado puede ser retenido hasta por cuarenta y ocho horas, o por noventa y seis tratándose de delincuencia organizada.[64]

Bajo la reforma de 2008 se introdujo la posibilidad, que he cuestionado, de contar con prisiones "especiales" y echar mano de medidas asimismo "especiales" y garantías reducidas para ciertos sujetos a prisión preventiva o a prisión punitiva: "especialidad" que abre la puerta del Derecho penal del enemigo.[65] También es cosa de este tiempo el giro a propósito de las medidas de arraigo, que se desprenden de las restricciones justificadas al derecho de tránsito:[66] anteriormente entrañaron prohibición de abandonar cierto territorio, autorizada por sucesivos textos constitucionales; hoy, suponen anticipación de la cárcel preventiva, posibilidad inicialmente acogida en el régimen de la delin-

[64] *Cfr*. García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal...*, *cit*., pp. 28-35. En la exposición de motivos del dictamen de 1993 se argumentó que la definición del mencionado plazo de detención ministerial, habilitado a partir de la concurrencia de la flagrancia y el caso urgente, obedecía a "una experiencia acreditada tanto nacional como internacionalmente (en el sentido de) que el establecimiento de referencias temporales para la realización de actos de autoridad que afectan la libertad es una mejor manera de tutelar derechos humanos fundamentales que la utilización de términos de difícil precisión". *Ibidem*, p. 35.

[65] *Cfr*. García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit*., pp. 188-190. Igualmente, *cfr*. García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…*, *cit.,* pp. 166 y ss.; García Ramírez, "Régimen jurídico de la delincuencia organizada", *Revista El Foro*, México, Barra Mexicana, Colegio de Abogados, 2008, pp. 65 y ss.; Moreno Hernández, Moisés, "Política criminal y sistema de justicia penal en materia de delincuencia organizada", en Varios, *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal…*, *cit.,* pp. 343 y ss.

[66] Trayectoria de libertad de tránsito: Proy. May. 7, V; Proy. Min. IV; PrimeraLC. 2, VI; Seg. Proy. 13, XI; BO. 9, XIV; PC56. 16; C57. 11; PC16. 11; C17. 11. Por lo que toca al arraigo: C17. 16, artículo tránsitorio decimoprimero del decreto de reformas de 2008.

cuencia organizada.[67] Esta cuestionable figura ha sido objeto de crítica constante, tanto en México como más allá de nuestras fronteras.[68]

La contrapartida de la detención reside, por supuesto, en la tramitación del proceso con libertad del inculpado, que ha pretendido afirmar y extender, sin lograrlo, la norma constitucional de 2008.[69] También se alivia el empleo de la prisión preventiva —que suele ser excesivo— a través de la libertad provisional bajo caución, que constó en la ley suprema a lo largo del último siglo. Fue, de hecho, la institución procesal penal constitucional más frecuentemente revisada.[70] Ya no figura en la Constitución, a no ser que se halle implícita —con técnica discutible— entre las medidas cautelares que el juzgador puede adoptar a solicitud del Ministerio Público.[71] Del texto en vigor de la ley suprema se infiere la posibilidad de emplear medios de control tecnológico de los inculpados en libertad, entre las alternativas cautelares que permitan prescindir de la prisión (artículo 19, segundo párrafo).[72]

También ha sido relevante la normativa constitucional a propósito de otro género de intervenciones en el ámbito de libertad del indivi-

[67] *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada*…, *cit.*, pp. 177 y ss., y *La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 71 y ss.

[68] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…, cit.*, pp. 71-74; Barreda Solórzano, Luis de la, "Detener para investigar", en Varios, *El Código Nacional de Procedimientos Penales…, cit.*, 2015, pp. 31-50. El Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas recomendó al Estado mexicano la eliminación del arraigo, como se indica en el Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, publicado el 11 de diciembre de 2013 (párrafos 148.60, 148.61 y 148.62). Versión electrónica disponible en *https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/189/45/PDF/G1318945.pdf?OpenElement*

[69] *Cfr.* García Ramírez…, *La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 99 y ss. El artículo 20, apartado B, fracción IX de la Constitución establece que la prisión preventiva no puede exceder de dos años. El Código Nacional de Procedimientos Penales redujo este límite a un año según disponía el artículo 165; sin embargo, una reforma a este ordenamiento, publicada el 17 de junio de 2016, igualó el plazo al establecido en la Constitución. Hubo, pues, marcha atrás en una medida que había ampliado las garantías en supuestos de reclusión preventiva.

[70] Examino el texto original y las reformas de 1947, 1984, 1993 y 1996, en "El sistema penal constitucional y la libertad provisional del inculpado", en *Temas y problemas*…, *cit.*, pp. 120 y ss.

[71] *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 107-108. La fracción II del artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales autoriza al juez para imponer como medida cautelar "la exhibición de una garantía económica".

[72] *Cfr. La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 60 y ss.

duo, sujeto a investigación o a proceso. Menciono el cateo e invoco la proscripción de intercepciones de correspondencia.[73] Entre las novedades de los últimos tiempos, regularmente determinadas o al menos influidas por la ominosa presencia del crimen organizado, figura hoy día el régimen constitucional de intervención de comunicaciones personales. Es un paso más en la dirección abierta por el cateo, que ahora aborda diversos espacios tradicionalmente amurallados frente a la acción de la autoridad.[74]

Si los personajes primordiales del enjuiciamiento son tres, cada uno a cargo de una función procesal, o bien, cuatro, si reconsideramos a la víctima como integrante de ese elenco, y a todos ellos se añaden los correspondientes auxiliares,[75] es natural que las disposiciones procesales constitucionales carguen el acento sobre las potestades, los derechos, las garantías —según los casos respectivos— de aquellos sujetos. Por este medio se construye el proceso: constan los actores y su desempeño, con los "parlamentos" correspondientes. No volveré sobre las atribuciones del juzgador y los poderes-deberes del Ministerio Público, que antes cité en una descripción sucinta. En esta parte del artículo sólo tomaré en cuenta los principales derechos y garantías del inculpado, por una parte, y de la víctima u ofendido —como dice la Constitución mexicana, con expresión equívoca, desde la reforma de 1993, porque identifica como iguales dos figuras diferentes—,[76] por la otra, según aparecen desplegados en las normas fundamentales.

Ya aludí a la privación cautelar de la libertad. Con o sin ella, el quehacer del inculpado —indiciado, acusado, procesado, sentenciado— se concentra en el rechazo de los hechos que se le atribuyen o de su participación en éstos, o bien, de la antijuridicidad y culpabilidad sobre las que se instalan los cargos que el acusador formula; o, por último, en la extinción de la pretensión. En este sentido, la principal actividad del

[73] Trayectoria: EOP. 36, 37; PC56. 9; PC16. 25; C17. 16.

[74] *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia organizada…*, *cit.*, pp. 49 y ss. y 155 y ss., y *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, p. 80 y ss. Asimismo, Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit.*, pp. 498-499.

[75] Tanto de la función judicial como de la organización. *Cfr.* Alcalá-Zamora y Levene (h), *Derecho procesal penal…*, *cit.*, pp. 347 y ss.

[76] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 130 y ss.

inculpado se despliega en un ejercicio: la defensa, tema sobresaliente en la constitución de corte liberal y democrático.[77] El régimen inquisitivo restringió los derechos —o el derecho general— de la defensa, poniendo ésta a cargo del mismo órgano que juzgaría; el mixto y el acusatorio amplían progresivamente esos derechos, hasta colocarlos en el centro de la escena del proceso, como garantía del individuo y, más ampliamente, del buen desempeño de la justicia.

La defensa corre a través del proceso: el derecho a ser oído, en la extensa acepción de esta palabra, que supone discusión sobre los hechos, prueba, alegaciones, recursos.[78] Los textos constitucionales mexicanos han consagrado el derecho de audiencia y recibido crecientemente el tema de la defensa, que tropezó, sin embargo, en el propio Congreso de 1856-1857, como señala Rabasa.[79]

Sólo en época reciente se instaló en la ley suprema la llamada presunción de inocencia,[80] prenda del liberalismo penal que pone en los

[77] En el Estado democrático el procedimiento penal se rige por principios fundamentales que garantizan la impartición de justicia y la defensa del más débil, que en palabras de Luigi Ferrajoli "es la parte ofendida en el momento de la comisión del delito, el imputado en el proceso y el reo en la ejecución penal". Ferrajoli, *Garantismo penal*..., *cit.*, pp. 12 y ss.

[78] Trayectoria de garantía de audiencia: Apat. 31; Proy. May. 7, XII; Proy. Min. 5, VIII; Seg. Proy. 13, XV; PC56. 24, 1ª; C17. 20, B, V.

[79] "Los juristas empedernidos del bando moderado no podían aceptar la amplitud de defensa que se procuraba en el proyecto". *La Constitución y la dictadura*..., *cit.*, .p. 49.

[80] Trayectoria: Apat. 30; C17. 20, B, I. El reconocimiento expreso de la presunción de inocencia en la Constitución data de la reforma del 18 de junio de 2008. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia había determinado que dicho principio se desprendía de la interpretación armónica y sistemática de diversos preceptos constitucionales. *Cfr.* "Presunción de inocencia. El principio relativo se contiene de manera implícita en la Constitución federal", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, registro, 186185, t. XVI, agosto de 2002, tesis P. XXXV/2002, p. 14. Asimismo, la presunción de inocencia se hallaba prevista en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 8.2). Este principio es una garantía a través de la cual "toda persona no se considera culpable mientras no se la declara judicialmente como tal a través de sentencia definitiva". "Es aquella por medio de la cual se ordena tener a toda persona como inocente, hasta que no se acredite el hecho punible y la responsabilidad, mediante un proceso celebrado con todas las garantías". Parra Quijano, Jairo, "Presunción de inocencia *in dubio pro reo* y principio de integración", *Revista del Instituto de Ciencias penales y criminológicas. Derecho penal y criminología*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, vol. XXI, núm. 68, enero-abril 2000, p. 105. La presunción de inocencia significa que "toda persona deber ser tratada como si fuera inocente, desde el punto de vista del orden jurídico, mientras no exista una sentencia

hombros del acusador la carga de probar las imputaciones y asegura al inculpado —seguridad siempre relativa— la condición de inocente (o no culpable, más moderadamente) hasta que se le condene en sentencia firme.[81] Empero, contra esa presunción militan, por lo menos, como ya se ha expresado, las medidas cautelares —especialmente la detención (franca o embozada: arraigo)— y la "probable o presunta" responsabilidad, eje del proceso, de la que hablan nuestras Constituciones —con diversas palabras— desde el inicio mismo del proceso: resolución de captura, auto de formal prisión o sujeción a proceso, auto de vinculación a proceso.[82]

Que hubiese esa resolución, dictada en el breve plazo de tres días, base del proceso y, en su hora, de la sentencia, fue acuerdo unánime de los diputados constituyentes de 1856-1857[83] y de 1916-1917.[84] Es antigua y persistente garantía del inculpado, que también interesa a la justicia, la existencia de una decisión judicial, formalmente dictada en cierto plazo, que analiza los elementos de la investigación y resuelve, a partir de ellos, si hay fundamento para procesar: existen unos hechos (cuerpo del delito, en la tradición más arraigada; elementos del tipo penal, bajo la reforma de 1993)[85] y una probable responsabilidad. Se trata, pues, de un *placet* pertinente para que ande la justicia nuevas etapas y desemboque en la sentencia.[86]

penal de condena; por ende, que la situación jurídica de un individuo frente a cualquier imputación es la de un inocente, mientras no se declare formalmente su culpabilidad". El "imputado goza de la misma situación jurídica que un inocente". Maier, Julio B.J., *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, Editores del puerto, 2004, t. I, p. 475. Sobre el principio de presunción de inocencia *cfr.* Varios, *Derecho penal mexicano. Estudios y reflexiones sobre el diseño del sistema penal en México,* Cienfuegos Salgado, David, y Vázquez Muñoz, Tania (coords.), México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2014, pp. 283 y ss.

81 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 141 y ss.

82 Esta última expresión, ajena a la tradición constitucional mexicana y tomada del sistema procesal colombiano, fue deficientemente explicada —como un acto de simple información— en los trabajos conducentes a la reforma del artículo 19 constitucional, de 2008. *Cfr.* mi comentario en *La reforma penal constitucional*…, *cit.*, pp. 91 y ss.

83 *Cfr. Derechos del pueblo mexicano*…, *cit.*, t. III, p. 832.

84 *Cfr. ibidem*, t. III, p. 833.

85 *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento*…, *cit.*, pp. 51 y ss. y 202 y ss.

86 Trayectoria de auto de prisión: Cádiz. 293; PrimeraLC. 2, II; PR. 9, II, IV; Proy. Min. 5, VII, VIII; Seg. Proy. 13, XII, XV; C57. 19; BO. 9, VII; PC56. 32; C57. 19; EPI. 61; PC16. 19; C17. 19. Trayectoria de auto de vinculación a proceso: C17. 19.

El estándar probatorio necesario para que se dicte orden de aprehensión, tras el ejercicio de la acción penal, así como para sustentar el auto que da inicio al proceso judicial, ha variado durante la vigencia de la Carta Magna, sobre todo en los últimos años. En el texto original de la Constitución de 1917 se exigió la presentación previa de denuncia o querella de un hecho castigado con "pena corporal", apoyada en declaración de "persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado". Asimismo, para la emisión del auto de formal prisión se exigió "comprobar el cuerpo del delito,[87] así como la "probable al responsabilidad del acusado".

La reforma de 1993 suprimió la alusión a cuerpo del delito y se refirió a los elementos que integran el tipo penal. En el dictamen correspondiente a esta reforma, elaborado en la Cámara de Diputados, se argumentó que el cambio mencionado atendió a la necesidad de vincular al régimen procesal "con la teoría del Derecho Penal Sustantivo, de modo tal que ambas ramas jurídicas actúen como brazos articulados de una misma política criminal del Estado Mexicano y no como teorías disociadas"[88] —sin tomar en consideración la autonomía conceptual entre las dos vertientes penales—, así como abandonar el complejo término (así lo consideraron los legisladores) de "cuerpo del delito", dejando de lado la definición que a este respecto había consagrado el Derecho procesal mexicano y pasando por alto la diversidad de opiniones sobre el contenido del tipo penal.[89]

[87] El cuerpo del delito es un concepto de origen medieval, que ha sido entendido de diversas formas tanto dentro como fuera de nuestro país, y confundido con otros términos como lo son el objeto y el instrumento del delito. No obstante, la doctrina procesal mexicana la definió como el conjunto de elementos contenidos en los diversos tipos penales. García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit*., pp. 52-53.

[88] "Dictamen relativo al proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículo 16, 19, 20 y 119 y deroga la fracción XVIII de artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario de los debates*, Cámara de Diputados, 19 de agosto de 1993.

[89] Acerca de este punto, cuestioné en su momento los siguientes aspectos: "La reforma del 93, que pondera la existencia —real y supuesta— de "distancias y contradicciones", olvidó o soslayó que el trabajo del procesalismo mexicano había establecido con suficiente claridad después de una elaboración técnica desarrollada durante mucho tiempo, el alcance de ciertas nociones utilizadas en la Constitución, entre ellas la de "cuerpo del delito", que es a la que se refería, sin decirlo, esta parte del dictamen (…) Si se hubiera cuidado más la aplicación del Derecho mexicano y sus desenvolvimientos característi-

En 1997 se presentó una iniciativa que culminó en la reforma de 1999.[90] En este nuevo proceso reformador se calificó a los cambios de 1993, en el extremo comentado, como un desacierto originado por la adopción de "posiciones y teorías de escuelas que ha tenido éxito en otras naciones y que no correspondían plenamente al desarrollo del derecho penal mexicano". Se propuso establecer como sustento para la orden de aprehensión y el auto de formal prisión la acreditación de "la probable existencia de los elementos objetivos del tipo penal del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado".[91] Finalmente, el legislador optó por reintegrar el concepto de "cuerpo del delito", cuya caracterización quedó a cargo del legislador ordinario.[92]

El auto de procesamiento —"cabeza" de una nueva serie de garantías—, fija el tema del proceso. En 1916-1917 se advirtió sobre la importancia de la reforma propuesta a este respecto: "es muy conveniente, porque evita que el procesado pudiera quedar sin los elementos necesarios de defensa, si en el curso de la causa se cambiara intempestivamente la acusación que la originó".[93] La extrema brevedad del plazo

cos que la pretensión de uniformar nuestras soluciones jurídicas con algunas inquietudes foráneas y ciertas impaciencias reformistas, la solución constitucional habría sido diferente y nos habríamos ahorrado, por otra parte, reconsideraciones y rectificaciones —producto de una norma inadecuada— que abrieron la puerta a la "reforma de la reforma" al cabo de poco tiempo. Lejos de culminar, se ignoraba y extraviaba el resultado de ese mismo esfuerzo en el ámbito del Derecho mexicano". *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, p. 14.

90 Sobre la reforma de 1999, cfr. Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit.*, pp. 501-507.

91 *Cfr.* García Ramírez, *Delincuencia Organizada…*, *cit.*, pp. 75-76.

92 *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 14 y 16. Con el propósito de orientar al legislador secundarios, el dictamen elaborado en la Cámara de Senadores definió al cuerpo del delito como "el conjunto de elementos objetivos o externos que constituyan la materialidad de la figura delictiva descrita concretamente por la ley penal", connotación que no coincidía con la prevaleciente antes de 1993. *Ibidem*, p. 55. Sobre el cuerpo del delito *cfr.* Hernández Pliego, Julio Antonio, *El proceso penal mexicano,* México, Porrúa, 2002, pp. 339-392; Díaz-Aranda, Enrique, *Cuerpo del delito, probable responsabilidad y la reforma constitucional de 2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 19 y ss.; Urosa Ramírez, Gerardo Armando, *El cuerpo del delito y la responsabilidad penal*, 2a. ed., México, Porrúa, 2004, pp. 1-198, y Cuenca Dardón, Carlos E., *Manual de Derecho procesal penal,* México, Porrúa, 2015, pp. 49-56.

93 *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. III, p. 833.

para emitir el auto —tres días según el texto de 1917 o setenta y dos horas tras la enmienda de 1993—, que en la realidad militaba en contra del inculpado, llevó a ampliar la garantía: primero en disposiciones secundarias, perfectamente admisibles —puesto que se trataba, precisamente, de mejorar la situación del particular—, y luego en reformas constitucionales[94].

La redacción vigente del texto constitucional alude al auto de vinculación a proceso, cuya emisión, de acuerdo con los documentos preparatorios de la reforma de 2008, exige un estándar probatorio menor al del auto de formal prisión bajo la lógica de que será el juicio oral el momento en que el imputado tendrá la oportunidad real de controvertir en una posición de igualdad el planteamiento ofrecido por el órgano acusador y con la promesa de que la restricción de la libertad será excepcional, lo cual difícilmente se cumplirá si se toman en cuenta las cuestionables hipótesis habilitadoras de la prisión preventiva, incluyendo su modalidad oficiosa.[95]

El inculpado puede defenderse por sí mismo, pero su mayor garantía reside en el ejercicio de una defensa profesional, oportuna y eficiente.[96] En este camino han marchado los textos constitucionales que autorizan la designación de defensores privados, asignan al inculpado defensor provisto por el Estado —de oficio o público, cuya importancia destacó la reforma de 2008,[97] que alude a la defensa de "calidad"—, y requieren —hoy día— calidad profesional en quien ejerce la defensa,

[94] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit*., pp. 55 y ss.

[95] El dictamen emitido el 10 de diciembre de 2007 por las comisiones de la Cámara de Diputados señaló: "el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el ministerio público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el ministerio público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio". *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, , 11 de diciembre de 2007, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/dic/20071211-VIII.html*

[96] Al respecto, *cfr.* García Ramírez y Martínez Breña, *Presos y prisiones…*, *cit.,* p. 44 y ss.

[97] *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit*., pp. 154 y ss.

condición para que ésta sea "adecuada", calificación que añadió, con acierto, la reforma de 1993.[98] La evolución de los derechos del inculpado queda de manifiesto en el desarrollo constitucional del defensor, prenda del garantismo en el enjuiciamiento penal.

El buen defensor tradicional, sometido a la escenografía y a las exigencias dramáticas del jurado, debió ser un orador competente. Fue la era de los "tribunos judiciales", que poblaron la literatura forense[99] hasta la supresión del jurado, *de jure* o *de facto*.[100] Tras el prolongado imperio de la escritura —más por tradición e inercia que por mandato de la ley suprema—, ha retornado el énfasis en la oralidad procesal: los defensores tomarán la palabra nuevamente; además de escritos, discursos.

Para que haya defensa es preciso —no bajo el régimen inquisitivo estricto— que el inculpado conozca quién le acusa[101] y los cargos que se le hacen,[102] desde el momento mismo en que se le detiene; sólo así podrá proveer, razonablemente, a su defensa. Obviamente, no se trata de que conozca "calificaciones jurídicas" de los hechos imputados, sino la "naturaleza del delito"; sus circunstancias o su cuerpo, aclaró Ponciano Arriaga en el Constituyente de 1857. Luego contestará, a través de una diligencia contemplada como garantía para la defensa: la declaración preparatoria —cuya fórmula sugirió el diputado Castañeda

[98] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 115 y ss.

[99] *Cfr.* Guerrero, Omar, *El funcionario, el diplomático y el juez,* México, Universidad de Guanajuato-Instituto de Administración Pública de Guanajuato-Instituto Nacional de Administración Pública-Plaza y Valdés Editores, 1998, pp. 603-608.

[100] José María Lozano señaló, a propósito de la persecución de los delitos de imprenta, que "llenados los trámites prévios, llega la hora del debate, los defensores del acusado hablan con calor y con elocuencia, conmueven y entusiasman al auditorio, á quien arrancan estrepitosos aplausos; el acusador es objeto de manifestaciones desagradables, tiene que resignarse á que la injuria cuya reparación pide, adquiera una celebridad solemne y todo concluye con un veredicto absolutorio del jurado, cuya responsabilidad moral descarga cada uno de sus miembros sobre sus compañeros". *Tratado de los derechos…*, *cit.*, p. 209.

[101] En algún momento, Arriaga propuso que las funciones de acusar "se encomienden a los magistrados más íntegros, que acusarán por el interés de la causa pública, sin que haya en esto nada de odioso". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.,* t. III, p. 883.

[102] Trayectoria: Cádiz. 300; PR. 9, VII; Proy. May. 7, XII; Proy. Min. 5, VIII; Seg. Proy. 13, XV; EPI. 65; PC16. 20, III; C17. 20, B, II, III.

al Constituyente de 1856-1857—,[103] que recientemente desapareció de la ley suprema.[104]

La autoridad ante la que se desarrolla el enjuiciamiento —en las fases respectivas— debe enterar al sujeto de los derechos que la Constitución le reconoce y atender las solicitudes de prueba que aquél formule, por sí o por medio de su defensor. Existe plazo para el desarrollo del proceso, garantía "temporal" del inculpado; pero domina el interés por el despliegue de la defensa, garantía "material" de aquél y necesidad de la justicia. En este ámbito los sucesivos textos constitucionales han traído novedades plausibles, que crecen los derechos del inculpado y disuaden tentaciones autoritarias y deslices arbitrarios, o al menos eso pretenden los legisladores constituyentes.

Las constituciones mexicanas se han ocupado en abrir la posibilidad de recursos contra las resoluciones judiciales —que constituyen una herramienta indispensable para la defensa: de la sociedad o del individuo— y limitar el número de instancias: ni doble ni triple conforme; a lo más, tres instancias, que en el ordenamiento secundario son sólo dos, puesto que el amparo no constituye nueva instancia. Y las mismas normas supremas han acogido el dogma *ne bis in idem*,[105] ahora cuestionado y relativizado por la jurisprudencia internacional de los derechos humanos para evitar la manipulación del proceso e impedir graves injusticias.[106]

El ofendido, titular del bien jurídico lesionado o puesto en peligro por el delito, se retrajo de la escena del proceso: quedó oscurecido, empequeñecido, por la convicción de que la hora contemporánea del *jus puniendi* reclamaba amplias injerencias del Estado, exclusivas y excluyentes, y apenas permitía —o toleraba— algunas apariciones del ofendido en la escena del enjuiciamiento. Fue "un nadie" en el proceso, dijo el Procurador y Ministro Carlos Franco Sodi, con expresión elocuente.[107]

El reingreso del ofendido a sus derechos procesales, la "otra cara" de sus derechos materiales —esencialmente, la reparación del daño; pero no sólo ésta—, ocurrió primero en la ley secundaria; luego, en la

[103] *Derechos del pueblo mexicano…, cit.*, t. III, p. 884.
[104] Trayectoria de declaración preparatoria: QuintaLC. 47; BO. 177 (anteriormente en: C17. 20, A, II).
[105] Trayectoria de *ne bis in idem*: PC56. 25; C57. 24; PC16. 23; C17. 23.
[106] *Cfr.* García Ramírez, *El debido proceso…, cit.,* pp. 80 y ss.
[107] *Código de procedimientos penales comentado*, 2a. ed., México, Botas, 1960, pp. 17-18.

Constitución, que recogió y destacó varios derechos del ofendido, cuyo catálogo ha crecido hasta poseer una visibilidad comparable a la que ofrecen los derechos del inculpado.[108] Esta reaparición giró primero en torno a la reparación del daño. Mariscal recordó, a propósito del Código procesal de 1880: "Sin la facilidad de obtener una reparación del perjuicio, es, para el ofendido, de importancia secundaria que se castigue al delincuente",[109] tema invariablemente mencionado y siempre insatisfecho. Hubo diferencia en el "peso específico" del inculpado y del ofendido en la normativa constitucional —y secundaria— histórica, hasta reciente fecha. Parece natural que la Constitución se ocupara primero en el rescate del reo, asediado por los excesos penales; pero era indispensable que también reivindicase la presencia del ofendido, despojado por las omisiones que lo mantuvieron a la sombra.

En este sentido prospera el constitucionalismo procesal penal mexicano, que gradualmente instaló al ofendido en el marco constitucional: primero, a través de la consideración del daño causado como dato relevante para fijar la caución en supuestos de libertad provisional, lo cual ocurrió a partir de la reforma constitucional de 1947;[110] luego, por medio de la impugnación —largamente rechazada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia— de la resolución de no ejercicio de la acción penal;[111] más tarde —ahora— mediante la posibilidad de

[108] *Cfr.* García Ramírez, "El ofendido en el proceso penal", en *Temas y problemas…*, *cit.*, esp. pp. 52 y ss.; "Situación procesal del ofendido por el delito (Derecho mexicano)", *Criminalia,* año LXIX, núm. 1, enero-abril de 2003, pp. 57-106; *El nuevo procedimiento penal…, cit., pp. 128 y ss., La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 165 y ss., y en Bertolino, Pedro J., *La víctima del delito en el proceso penal latinoamericano*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 2003, pp. 391 y ss.

[109] "Exposición de motivos del Código de Procedimientos Penales", *Código de Procedimientos Penales*, s. p.i., s.f., p. 7.

[110] El reducido monto de las cauciones suscitó críticas, que acogió la iniciativa presidencial de reforma: "la vida de un hombre nada vale, el delito patrimonial resulta un buen negocio la ley y los tribunales represivos son burlados, la delincuencia se fomenta y la sociedad siente que carece de protección frente al criminal, desprestigiándose, con todas sus fatales consecuencias, la Administración de Justicia Penal". *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.,* t. III, p. 992 y ss.

[111] La Suprema Corte sostuvo que conforme al artículo 21 constitucional el ejercicio de la acción correspondía exclusivamente al M.P. y no a los particulares. De aquí se deduce que no está comprendida en el patrimonio de los particulares ni constituye un derecho privado de los mismos; no cabe obligar al ejercicio de la acción penal por medio del amparo, pues en tal caso dicho ejercicio quedaría al arbitrio de los tribunales de la

comparecer con eficacia a lo largo del enjuiciamiento, combatir diversas decisiones del Ministerio Público e incluso concurrir al proceso en ejercicio de la acción penal.[112] La reforma de 1993 colocó explícitamente en el plano constitucional, a través de una relación pertinente, los derechos del ofendido en el proceso penal: asesoría jurídica, reparación del daño, coadyuvancia con el Ministerio Público y atención médica de urgencia. El tema avanzó en la reforma del año 2000[113] y ganó espacio en la de 2008.[114]

Un signo relevante de la evolución jurídica en el siglo XX ha sido el reconocimiento del ser humano como sujeto del orden jurídico internacional,[115] con los correspondientes desarrollos en el Derecho internacional de los derechos humanos, el Derecho internacional humanitario y el Derecho internacional de los refugiados. La tutela de los derechos fundamentales trasciende del plano doméstico al regional y al universal. Esto interesa al desenvolvimiento de la justicia penal mexicana, en el doble peldaño de los tratados internacionales de los que México es

Federación. *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. XXXIV, p. 1180, Zárate Ignacio G.; t. XXXIV, p. 2593, Compañía Mexicana de Garantías, S.A.; t. C, p. 1010, 8285/84; *ibidem*, t. LXXII, p. 379, Gutiérrez Anselmo; y A.R. 2281/57, Elodia Martínez L., 7 de septiembre de 1971.

112 *Cfr.* García Ramírez, *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 165 y ss.

113 Mediante esta reforma, la relación de derechos de víctimas y ofendidos fue colocada en un apartado específico del artículo 20, que incluyó además de los derechos ya recogidos por la Constitución, el de ser informado sobre sus derechos y acerca del desarrollo del procedimiento penal cuando así lo requiera, a que se le reciban datos y elementos de prueba, a contar con atención psicológica urgente, y a solicitar medidas y providencias para su seguridad y auxilio. Además, se establecieron, a favor de victimas y ofendidos, ciertos límites al derecho del procesado a carearse con quien deponga en su contra. *Cfr.* el examen que hago en *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 128 y ss., y *La reforma penal constitucional…*, *cit.*, pp. 165 y ss.

114 En una de las iniciativas que dieron pie a la reforma de 2008 se expuso: “La víctima u ofendido del delito son la parte más débil del sistema penal. Después de resentir el daño cometido en su integridad física, moral o en sus bienes materiales, las víctimas luego son víctimas de un orden jurídico y de una praxis tanto ministerial como judicial que, en lugar de facilitarle las cosas, se las dificulta de manera real, sistemática y estructural a grado tal, que resulta ineficaz el ejercicio de sus derechos fundamentales”. “Iniciativa que reforma el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 29 de septiembre de 2006, en: *http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2006/sep/20060929-I.html#Ini20060929Tello.*

115 *Cfr.* García Ramírez, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, pp. 5 y ss.

parte, y de la normativa constitucional, modificada para acoger la tutela penal sin fronteras que ofrece la Corte Penal Internacional.[116] Nuestro país ha reconocido otras jurisdicciones que desbordan el ámbito doméstico —pero el reconocimiento deriva de decisiones soberanas del Estado mexicano—, como son la Corte Internacional de Justicia, ante la que México ha sido demandante, y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, ante la que ha sido demandado.

En 2005 hubo reforma constitucional, debatida y cuestionada, para acoger en el artículo 21 el sistema penal internacional representado por la Corte Penal Internacional, con base en el Estatuto de Roma, que México finalmente asumió. En el debate sobre esta cuestión —que ocurrió en el Senado— se dividió el parecer de los legisladores: no tanto entre partidarios y adversarios de la incorporación mexicana en el régimen jurisdiccional penal internacional, sino entre favorecedores de la admisión sin reticencia, por una parte, y de la aceptación con "obstáculos", "candados" o "garantías", por la otra.[117] Prevaleció esta última posición, que puede acarrear rechazo de la Corte Penal Internacional en el supuesto de que se plantee un conflicto entre la plena competencia de ese tribunal y el obstáculo de derecho interno representado por esas garantías.[118]

Brevemente me referiré a otros extremos del enjuiciamiento penal bajo orientación constitucional. Ya aludí a la jurisdicción militar, con larga tradición, que se mantiene en el artículo 13. Añadiré el régimen de faltas contra disposiciones de policía y buen gobierno, que entraña una manifestación más o menos intensa del poder punitivo del Estado y que opera bajo criterios garantistas provenientes de una reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983.[119] También

[116] Analizo el tema en *La Corte Penal Internacional,* 3a. ed., México, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Novum, 2012. Trayectoria: C 17. 21.

[117] Al respecto, *cfr.* García Ramírez, "Propuesta de reforma constitucional sobre la Corte Penal Internacional aprobada por el Senado de la República (14 de diciembre de 2002)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre 2003, pp. 1057 y ss., reproducido en mi libro *La Corte Penal Internacional…, cit.*, pp. 151 y ss.

[118] "Un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (…)", indica el artículo 27 de la Convención sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, de la que México es Estado parte.

[119] *Cfr.* García Ramírez, *Curso de Derecho procesal penal…*, *cit.*, pp. 849 y ss., y Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit.*, pp. 473-474.

corresponde al orden penal constitucional la extradición,[120] interna o endógena y externa o exógena; aquélla, gobernada inicialmente por el principio de legalidad, quedó en el marco de convenios político-administrativos, merced a la reforma constitucional de 1993.[121]

Conviene tomar nota del sistema penal, parapenal, tutelar o protector para menores de edad que infringen la ley penal o incurren en conductas o situaciones que traen consigo la actuación "tutelar" del Estado. A este material he aludido en otro lugar del presente libro. Ahora amplio o detallo algunos puntos mencionados entonces. Aquellos conceptos, manejados por el Poder Reformador de la Constitución, atienden a diversas etapas en el desarrollo de las ideas y del ordenamiento constitucional. Siguiendo la idea tradicional que acogió la sustitución del poder paterno por el poder estatal —receptor incidental de la patria potestad o la tutela civil—, la Suprema Corte de Justicia negó el carácter penal de la intervención pública sobre los menores infractores.[122] En 1964-1965, éstos llegaron al plano constitucional a través de una reforma al artículo 18 —inicialmente suscitada por un dictamen minoritario de diputados, no por la iniciativa presidencial—, afiliada a la orientación tutelar que campeaba en la ley secundaria.[123] En la hondura de esa reforma latía la idea del Estado social: protector y tutor, en consecuencia, de los menores de edad.

Por reforma de 2005 al mismo precepto —fraguada en dos dictámenes senatoriales divergentes: uno, de clara orientación penal; otro, más afortunado, con lineamientos de orden jurídico especial, no penal—, la Constitución proclamó el sistema integral de justicia para adolescen-

[120] Extradición: Proy. May. 137, VI, VII; C24. 161, V, VI; C57. 15 (prohibición de extradición), PC56. 11 (prohibición de realizarla cuando en el país donde se cometió el delito haya tenido el infractor la condición de esclavo); PC16. 15; C17. 15 (prohibición de celebrar tratados para la extradición de reos políticos y para la de delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito la condición de esclavos), 119.

[121] *Cfr.* García Ramírez, *El nuevo procedimiento penal…*, *cit.*, pp. 147-148.

[122] *Cfr.* "Ejecutoria dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo del amparo promovido a favor del menor Castañeda, por su detención en el Tribunal de Menores", en Ceniceros, J. Ángel y Garrido, Luis, *La delincuencia infantil*, México, Botas, 1936, pp. 317 y ss.

[123] *Cfr.* mi comentario en "Jurisdicción para menores de edad…", en *Derechos humanos de los niños…*, *cit.*, pp. 51 y ss.

tes que incurren en conductas típicas. No ha cesado la controversia en torno al significado profundo de esa justicia integral.[124] A pesar de la orientación explícita contenida en el segundo dictamen senatorial,[125] algunos observadores y aplicadores insistieron en el carácter "penal" de la justicia destinada a los menores. En la reforma han gravitado el pensamiento y los desarrollos de la normativa internacional.[126] Como dije, en páginas anteriores ya me referí a las consecuencias jurídicas imponibles a los menores de edad en conflicto con la norma penal según las bases constitucionales introducidas en 2005 y en 2015.

El 14 de agosto de 2009 fueron modificados los artículos transitorios de la reforma del 12 de diciembre de 2005, que en su momento omitió, por un lado, establecer un plazo dentro del cual las autoridades federales debían desarrollar el marco normativo e institucional para la operación del nuevo sistema, y por otro, abrió un espacio de impunidad al no definir la legislación que sería aplicable a los procedimientos iniciados con anterioridad al pleno funcionamiento del nuevo régimen.[127] Como consecuencia de la mencionada reforma de 2009, se concedió a la Federación un año para adoptar las bases establecidas en 2005 en el artículo 18 constitucional; asimismo, se dispuso que los asuntos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de las leyes sobre justicia de adolescentes y la debida implementación de las instituciones y órganos operadores del sistema se concluirían con base en la legislación con

[124] *Cfr.* Villanueva Castilleja, Ruth, *Los menores infractores en México*, México, Porrúa, 2005, pp. 216 y ss., y Hermoso Larragoiti, *Del sistema inquisitorio…*, *cit.*, pp. 547-549.

[125] El primer dictamen fue presentado el 22 de abril del 2004, en torno a una iniciativa que aludía a "un sistema integral de justicia penal para adolescentes". El segundo dictamen, del 31 de marzo de 2005, que aportaría el texto de la reforma, eliminó las alusiones al régimen "penal".

[126] Especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, de Naciones Unidas, de 1989 —instrumento "clave" en el orden jurídico contemporáneo aplicable a estos sujetos de derecho—, las Reglas de Beijing, las Reglas de Tokio y las Directrices de Riad.

[127] Los motivos de la reforma constitucional pueden ser consultadas en la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que adiciona un segundo párrafo al artículo Segundo Transitorio y un artículo Tercero Transitorio al Decreto por el que se declara reformado el párrafo cuarto y adicionados los párrafos quinto y sexto, del artículo 18 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de diciembre de 2005", publicada el 21 de enero de 2009 y disponible en: *http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=19233.*

que se iniciaron, pero serían resueltos por las autoridades que resulten competentes a partir del pleno funcionamiento del sistema.[128]

No se respetó el plazo previsto, puesto que la Ley Federal de Justicia para Adolescentes fue emitida hasta el 27 de diciembre de 2012. Se previó inicialmente que entraría en vigor dos años después de su publicación; sin embargo, el 24 de diciembre de 2014 se reformaron los preceptos transitorios para que el inicio de vigencia de este ordenamiento dependiera de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, plazo que no excedería del 18 de junio de 2016.

Hoy, tras la reforma del 2 de julio de 2015, en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), se habla de la legislación única en materia de "justicia penal para adolescentes", lo que supone un grave retroceso. El retorno de los menores —inimputables, en términos estrictos al régimen penal— parece confirmarse con las modificaciones introducidas por la mencionada enmienda de 2015 al artículo 18 constitucional, que buscó adecuar el sistema de justicia de adolescentes al nuevo modelo de enjuiciamiento penal general establecido en junio de 2008. De esta manera, el sexto párrafo del artículo 18 constitucional dispone que el proceso relativo a los adolescentes que incurran en un hecho delictivo será de corte acusatorio y oral. Bajo esa lógica, el numeral señalado se ajustó a la terminología contenida en los artículos 16, 19 y 20.

Finalmente me referiré a un tema clásico de la ley constitucional, e incluso del sistema mismo de legalidad, subordinación universal al orden jurídico, Estado de Derecho, igualdad de todas las personas ante la ley, que no tolera privilegios ni autoriza impunidades. Las Constituciones y los proyectos constitucionales desecharon, salvo excepcionalmente, la sustracción de cualquier persona a la responsabilidad penal derivada de su conducta ilícita.[129] Admitieron y admiten, en cambio, inmunidades, fueros —denominación equívoca, que se conservó has-

[128] Un breve análisis de esta reforma de 2009 puede consultarse en: Villanueva Castilleja, Ruth, Pérez Sánchez, Rubén F. y López Martínez, Alfredo, *La justicia de menores infractores en la reforma al artículo 18 constitucional*, 2a. ed., México, Porrúa, 2011, pp. 96-99.

[129] Trayectoria responsabilidad de servidores públicos: Cádiz. 131, Vigésimaquinta, 172, Undécima, 254, 255, 299; Apat. 27, 28, 29, 120; RI. 62, 64; PC. 7; C24; PR. 100; Proy. May. 115, 128; QuintaLC. 36; Proy. Min. 6; Seg. Proy. 13, XIV, 14; BO. 9, VII, 124, 197; ACR. 17; EOP. 48; PC56. 32; C57. 19; C17. 108.

ta reciente fecha— y prerrogativas procesales destinadas a proteger la función que ejerce el sujeto.[130] Es preciso "evitar —se consideró— que las intrigas ó acechanzas de los enemigos de la República, por medio de acusaciones falsas ó cualquier pretexto, vengan a ocasionar la acefalia de puestos tan importantes de la administración pública".[131] No se trata, pues, de amparar al funcionario, personalmente, sino de impedir que bajo la capa de la supuesta responsabilidad se libren contiendas políticas que impongan restricciones o desviaciones a la función pública. La evolución de la materia hasta 1982 ha generado una triple vertiente de la responsabilidad de servidores públicos (además de la civil tradicional): política, penal y administrativa.

En el desenvolvimiento de la normativa constitucional hay disposiciones sobre denuncia de conductas ilícitas de funcionarios, órganos llamados a conocer de esta materia, retiro de inmunidad o fuero y entrega del sujeto a la jurisdicción penal. Sin perjuicio del procedimiento penal, las normas constitucionales prevén —bajo la influencia del modelo constitucional norteamericano: *impeachment*— el enjuiciamiento político de los altos funcionarios, que difiere esencialmente de la remoción de inmunidad ante el Poder Legislativo para abrir el cauce del enjuiciamiento penal ordinario, pero entraña, sin duda, una sanción severa como consecuencia de una conducta reprobable que afecta —dice el artículo 109, fracción I, de la Constitución, tras a la reforma de 1983— los intereses públicos fundamentales o el buen despacho.

En el Constituyente de 1856-1857 hubo una viva discusión sobre la materia, que sucesivos proyectos y enmiendas procuraron regular. Intervinieron numerosos diputados: Cerqueda, Mata, Ocampo, García Granados, Ruíz, Olvera, Moreno, Guzmán, Castañeda, Villalobos.[132] Se hizo ver que "el juicio político, o el juicio de la opinión y de la conciencia pública", entra en la escena cuando no hay "delitos palpables y notorios", sino "omisiones o descuidos (…) ineptitud (u) otras causas

[130] Trayectoria de inmunidad: Cádiz. 168; RI. 27, 29; SegundaLC. 17, CuartaLC. 15, III, IV, 16; PR. 70, 92, V, VI; Proy. May. 97, I, II; Proy. Min. 58, I, II, 66, 89, I, II; B.O. 73, 74, 76, 77, 90; Seg. Proy. 42, 81, 82, 87, 93; EOP. 85; PC56. 63.

[131] Rovirosa Andrade, Emilio, *Ligeros apuntes sobre procedimientos penales federales*, Tip. De "El Observador", Aguascalientes, 1903, p. 5.

[132] *Cfr. Derechos del pueblo mexicano…*, *cit*., t. X, pp. 705 y ss.

negativas" que acarrean la pérdida de la confianza popular. En todos estos casos, reducido el juicio político a quitarle el poder al responsable, la sociedad sale del conflicto y el orden se establece".[133]

La versión constitucional que se acogería sobre esta materia —hasta la adopción del Sistema Nacional Anticorrupción, al que adelante aludiré— provino de la reforma constitucional de 1982, vinculada con un planteamiento electoral: la "renovación moral de la sociedad". En la iniciativa del 2 de diciembre de 1982, se invocó "la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir los intereses del pueblo". Hubo énfasis en la necesidad de "identificar, investigar, procesar y sancionar" la corrupción en las relaciones del Estado con la sociedad.[134]

[133] "Dictamen y proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, de 1856", en *Derechos del pueblo mexicano…*, *cit.*, t. X, pp. 625-626.

[134] *Ibidem,* t. III, pp. 1111 y ss. El proceso legislativo correspondiente a la reforma vinculada con la responsabilidad de servidores públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1982, se puede consultar en *http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/099%20-%2028%20DIC%201982.pdf* El 2 de diciembre de 1982, el Ejecutivo presentó ante la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el Título Cuarto de la Constitución y otros preceptos del mismo ordenamiento. El sustento político fue la "renovación moral de la sociedad". En la iniciativa se dice que las leyes vigentes han quedado desbordadas por la realidad "y ya no ofrecen bases sólidas para prevenir y sancionar la corrupción que la conciencia nacional exige erradicar". Se pretende establecer bases para regular la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos. Por lo que hace a la materia penal, tema del artículo 111, "elimina las prerrogativas de los servidores públicos frente al resto de la población para ser procesados penalmente por los delitos en que incurren, manteniendo solamente el procedimiento previo de procedencia ante la Cámara de Diputados para aquellos casos en los que el mismo debe prevenir que la acción penal no se deforme utilizándose con fines políticos". Madrid H., Miguel de la, "Iniciativa del Ejecutivo Federal", en *El marco legislativo para el cambio*, México, 1983, pp. 15, 17 y 20. La iniciativa fue dictaminada por la Primera Comisión de Puntos Constitucionales, la Primera Comisión de Justicia, la Segunda Comisión de Gobernación y la Primera Sección de Estudios Legislativos. Las comisiones apoyaron la iniciativa e incorporaron en el artículo 111 una disposición específica —por motivos federalistas— en relación con gobernadores, diputados y magistrados de las entidades federativas: "la declaratoria de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda". "Dictamen", en *ibidem*, p. 42. En relación con este mismo tema, *cfr.* García Ramírez, *Discursos de política y justicia,* México, Instituto Mexicano de Cultura, 1988, pp. 52-55, y *Justicia y reformas legales*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1985, pp. 22 y ss. Asimismo, *cfr.* Cárdenas, Raúl, *Responsabilidad de los funcionarios públicos,* México, Porrúa, 1982; Gamboa Montejano, Claudia y Valdés Robledo, San-

El problema de la corrupción volvió al plano constitucional como producto y respuesta a una gran exigencia de la sociedad.[135] Así, se estableció el Sistema Nacional Anticorrupción, definido en el artículo 113 constitucional como "la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos".[136] Dicho sistema comprende, evidentemente, medidas que van

dra, "Responsabilidad de los servidores públicos", México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, *http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-07-07.pdf.*

135 "En el siglo XX la renovación moral de 1982 nos heredó la reforma del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la pretensión de contar con herramientas sólidas para combatir la corrupción; sin embargo, el experimento terminó en fracaso: treinta y tres años después la corrupción continúa siendo uno de los problemas estructurales del Estado". Márquez Gómez, Daniel, "El nuevo sistema de combate a la corrupción en México", *Hechos y derechos. Revista electrónica de opinión académica,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 26 de mayo de 2015, *http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/27/art8.htm* "No existe duda alguna de que en México estamos convencidos de que la corrupción es uno de los principales problemas que aquejan y preocupan al país. En los últimos años ha pasado de ser tema de conversación para convertirse en material de las primeras planas de los periódicos". Marván Laborde, Navarro Luna, Bohórquez López y Concha Cantú, *La corrupción en México…, cit.,* p. 17. Asimismo, véase Flores, Julia Isabel y Morales Mena, *Inventario de México en 2015*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 277. En otra obra, Flores señala que "por primera vez aparece mencionada la corrupción como uno de los problemas más importantes, ello como consecuencia de recientes acusaciones de corrupción a altos funcionarios del gobierno". *Sentimientos y resentimientos de la Nación. Encuesta Nacional de Identidad y Valores,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 103.

136 A lo largo del proceso legislativo se hizo referencia a los índices de percepción de la corrupción elaborados por la organización Trasparencia Internacional en los años 2013 y 2014. El primero de ellos ubicó a México en el lugar 106 de 177, mientras que el segundo lo hizo en el 103 de 174. Las tablas sintéticas de los resultados del estudio pueden ser consultadas en: *http://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2013/ipc_2013_global.pdf* y *http://webantigua.transparencia.org.es/ipc__s/ipc_2014/tabla_resultados_ipc_2014.pdf.* Por otra parte, Transparencia Mexicana identificó 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades, así como concesiones y servicios administrados por particulares de acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de 2010. Por otro lado, consideró que la corrupción tenía un costo económico en el país de 32 mil millones de pesos. El resumen de los resultados de Transparencia Mexicana se encuentra disponible en: *http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010-Informe-Ejecutivo1.pdf* .Para una análisis de reforma, vid. Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, México, Universidad Anáhuac México Norte-Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2015, pp. 54 y ss.

más allá de lo penal, pero que atañen a esta materia. La corrupción, al lado de la impunidad[137] y la violencia, se ha identificado como uno de los grandes retos de la justicia penal. También ha sido caracterizada como una "debilidad cultural".[138] La necesidad de combatir la corrupción es evidente, y por ello se ha visto con buenos ojos esta aparatosa reforma constitucional. Sin embargo, algunas voces cuestionan la suficiencia del modelo establecido en la Constitución.

Volvamos al juicio político como tema de la normativa constitucional. La reforma de 1983 al Titulo Cuarto de la Constitución regula el juicio de diversos funcionarios públicos, entre los que no figura el Presidente de la República; igualmente, acoge el procedimiento penal en contra del titular del Ejecutivo, que se sigue ante el Senado por delitos de suma gravedad.[139] Por lo que toca a los gobernadores de los Estados, la ley suprema en vigor procura rescatar la autonomía de las entidades federativas, cuya Legislatura resolverá en definitiva sobre la remoción o el enjuiciamiento del funcionario.

•

[137] "El combate a la impunidad no se realiza únicamente mediante acciones persecutorias del delincuente; supone también un proyecto de justicia. Existen dos visiones para combatir la impunidad; una se basa en el uso de la fuerza; otra, implica la utilización de los recursos del Estado, la participación de la sociedad y la integración de un cuerpo normativo que genere nuevas conductas de los individuos y de la sociedad". Valadés, Diego, "Estado de Derecho y la lucha contra la impunidad", en Varios, *La procuración de justicia. Problemas, retos, perspectivas,* México, 1993, p. 81.

[138] El presidente Enrique Peña Nieto manifestó que "el problema que tenemos para enfrentar la corrupción parte, primero de reconocer que es una debilidad de orden cultural, que no es privativa de México". Véase Reséndiz, Francisco, "Corrupción, debilidad cultural en México: Peña*", El Universal*, México, 8 de septiembre de 2014, consultado en *http://www.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/corrupcion-debilidad-cultural-en-mexico-penia-1036667.html.*

[139] Esta reserva de enjuiciamiento suscitó, en 1824, cuestionamientos severos: Cañedo hizo ver "que cuando en el articulo se proponia pudiesen los individuos del Poder Ejecutivo ser acusados en cualquiera de las cámaras, no se hacia mas que proporcionarles un tribunal parcial en la cámara de senadores, porque la identidad de intereses obligaria a estos á apoyar todas las disposiciones que se crean opresivas ó tiranicas". *Constitución Federal de 1824. Crónicas…*, *cit*., t. I, p. 448. Herrera y Lasso considera que proteger al presidente "con la inmunidad debida al jefe del gobierno, poniéndolo a salvo de las posibles asechanzas de sus adversarios y evitando a la nación trastornos de última hora, después de la contienda electoral, provocados por el despecho o la insidia de los vencidos, resulta, a todas luces, conveniente y hasta necesario". *"La reforma del título cuarto de la Constitución"*, en *Estudios…*, *cit*., p. 32.

Reflexión sobre el presente y el futuro

No pretendo formular diagnósticos acerca de la situación actual del sistema penal mexicano, sobradamente conocida —y padecida—, y mucho menos en torno al futuro previsible en esta materia. Hoy, como siempre, muchos mexicanos velan y laboran, en diversas trincheras, por conferir a ese sistema el sentido y la eficacia que siempre debieron poseer. Es justo reconocerlo y es indispensable alentar a quienes libran, con mejores o peores instrumentos, con mayor o menor fortuna, esa batalla necesaria.

Se sabe que el orden penal constituye el punto de encuentro más inquietante entre el poder del Estado y la debilidad de los ciudadanos comunes. Es, por ello, expresión muy viva y elocuente de la democracia o el autoritarismo prevalecientes. Se trata de la región "crítica", como antes mencioné, de la vigencia efectiva de los derechos humanos: el ámbito en el que éstos corren el riesgo más grande. Si aquí naufragan, bajo el aparato punitivo del Estado —circunstancialmente sostenido y "justificado" con argumentos de seguridad y paz futura—, sobreviene el colapso de la democracia y se abre el camino hacia una nueva violencia, en la que la tiranía institucional se suma al avasallamiento que impone una criminalidad desbordante.

Como se ha visto a través de esta revisión histórica, el pueblo de México ha consumado inmensos esfuerzos por rescatar sus libertades de las manos del autoritarismo, precisamente en el orden penal estable-

cido para amparar esas libertades y permitir el desenvolvimiento regular de la existencia. Aquellos esfuerzos se han cifrado en una evolución constitucional que transita numerosas etapas, animadas por graves circunstancias, y muestra luces y sombras.

Si nos atenemos a la lectura de las normas y comparamos las figuras penales del pasado remoto —e incluso del pretérito reciente— con las de los últimos lustros, podríamos llegar —en principio— a conclusiones alentadoras: en la letra de la Constitución suele prevalecer, paso a paso, la orientación liberal y democrática del sistema penal. Empero, lo que más interesa —y a la postre, lo único que interesa— no es la letra de la ley, sino la realidad de la vida, general y cotidiana; ésta, no aquélla, es la prueba suprema de las buenas intenciones y la justificación final de los quehaceres del Estado. Por otra parte, es preciso advertir y analizar ciertas tendencias que surgen en el horizonte y que han ingresado a algunas disposiciones de este sistema.

El auge de la criminalidad y la insuficiencia o ineficacia de diversas soluciones, que a veces atrajeron ilusiones, pero no brindaron los frutos esperados, pueden promover —y en realidad han promovido— novedades que traen consigo avances y retrocesos.[1] Saludamos aquéllos y tememos éstos. Es preciso destacar ambos y no ceder en el elogio de los progresos ni en la denuncia de los desaciertos. Este doble deber también compromete, por supuesto, el desempeño del académico que estudia las instituciones de la república y que no podría oscurecer su juicio —y menos aún el juicio de la nación, a la que se debe— con palabras huecas, experiencias distantes, divagaciones o promesas sin fundamento. Deslizarse por esta cuesta es un riego siempre presente. Ojalá no nos venza en las celebraciones de nuestra Independencia y de nuestra Revolución, ambas inconclusas en todas sus expresiones —también en las que conciernen al sistema penal, que atraviesa una profunda crisis— ni en la conmemoración del centenario de la Constitución de 1917.

[1] "El derecho penal nacional tardó siglos en integrar los derechos fundamentales, y el temor de muchos penalistas, hoy, es que la mundialización impone un derecho penal regresivo y opresivo, que sacrificaría la legitimidad con el único objetivo de ser eficaz". Delmas-.Marty, Mireille, "Discurso", en *Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. XXIII.

Creo que nos hallamos en un punto de frontera: instalados en el lindero que separa, con una línea tenue y movediza, la democracia —sistema de vida— del autoritarismo —por cierto, también sistema de vida—. Hasta aquí ha llegado el orden penal, en su larga marcha. Muchas disposiciones militan por aquélla; otras, por éste. La moneda está en el aire. Desde luego, no me refiero solamente al aparato penal mexicano. En el mundo entero está en riesgo lo que todavía llamamos régimen penal de la sociedad democrática; porque la propia sociedad democrática se halla en riesgo. Con frecuencia se ha girado hacia atrás: díganlo, si no, los "novedosos" —en rigor, muy antiguos— instrumentos de lucha contra la delincuencia ordinaria y evolucionada, aislada u organizada.

Aquí palidece el discurso de las libertades y avanza la exigencia de la fuerza: mano dura. Obviamente, el puño victima a todos: no sólo a los delincuentes; también y mucho más, sistemáticamente, a los ciudadanos pacíficos. La exasperación y la desesperación de la sociedad insegura son malas consejeras para los legisladores: atrapadas entre la realidad insoportable y la esperanza ciega, proponen y obtienen retrocesos, por los que luego pagamos —tirios y troyanos— el precio más elevado[2]. El legislador democrático debiera encauzar las tensiones, con inteligencia, previsión y firmeza, no responder dócilmente a invocaciones que hoy son seductoras, a cambio de ser, en poco tiempo, ruinosas.

Estos peligros deben figurar en el horizonte de la sociedad mexicana cuando observa los movimientos nerviosos de la función penal del Estado. Por supuesto, urge la renovación del sistema penal y el mejoramiento a fondo de la seguridad pública, que evidentemente no se funda apenas en el sistema penal; como seguridad humana, se eleva sobre la libertad y la justicia. Pero también apremia llevar adelante una selección acertada de los medios para conseguir esa renovación y ese mejoramiento. Éste ha sido el afán implícito o explícito en el desarrollo de la guía constitucional bisecular.

•

[2] Sobre los señalamientos de muchos juristas en torno al asedio sobre el orden penal de nuestro tiempo, que ha recogido figuras y tendencias de corte autoritario y aceptado en demasía el empleo —anticipado y expansivo— de instrumentos penales —apartándose del desiderátum del Derecho penal mínimo—. *Cfr.* las referencias que recojo en "Reforma histórica y transición penal ¿hacia dónde?, Prólogo a la edición especial de *La reforma penal constitucional…, cit.,* pp. XII y ss.

Evolución de los artículos constitucionales relacionados específicamente con la materia penal

Este apéndice da cuenta, en forma esquemática, de los cambios incorporados a partir de 1917 en la Constitución General de la República, vinculados directamente con la materia penal, sin perjuicio de que en algunos casos los artículos correspondientes tengan un alcance mayor.

En el apéndice no se ha modificado el orden en el que aparecen las normas constitucionales, en razón de que no nos proponemos sistematizar las bases y principios de aquella normativa, sino sólo mostrar, en sucesión cronológica, cada una de las reformas a los preceptos de materia penal.

Los artículos se presentan en un cuadro precedido por la breve referencia a su contenido actual. En seguida se transcribe el texto original, adoptado el 5 de febrero de 1917, y posteriormente aparecen las sucesivas enmiendas acompañadas, en cada caso, de una nota –que no es exhaustiva– sobre los principales temas incorporados o modificados por aquéllas.

Las novedades introducidas por las reformas se destacan en *letras negritas*, con la salvedad de cuestiones menores, como modificaciones a los signos de puntuación y algunos cambios en la redacción del texto constitucional o en el empleo de mayúsculas y minúsculas. Nuestro propósito es destacar las modificaciones sustanciales, los giros en la ley suprema y las nuevas rutas trazadas por ésta. Tampoco se da cuenta de

palabras retiradas, salvo que la eliminación sea relevante en el contexto de la enmienda, en cuyo caso la mención se encontrará en la nota descriptiva correspondiente.

Los párrafos que no fueron modificados en cada decreto de reforma recogido en el apéndice se identifican, como es usual, mediante puntos suspensivos.

Artículo 13 Prohibición de leyes privativas, tribunales especiales y fueros. Subsistencia y límites del fuero militar	
Texto original	Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

Artículo 14 Prohibición de retroactividad perjudicial. Formalidades esenciales del procedimiento. Principio de legalidad en general y en materia penal. Solución de juicios civiles	
Texto original	A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

	En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.
9 de diciembre de 2005 Queda abolida la pena de muerte; en consecuencia, ya no se menciona a la vida entre los derechos de los que se puede privar a una persona.	… Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. … …

Artículo 15 Prohibición de celebrar tratados internacionales sobre extradición de reos políticos o delincuentes que hubieran tenido la condición de esclavos, así como de tratados que alteren derechos humanos	
Texto original	No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.

10 de junio de 2011 La prohibición de celebrar tratados que afecten derechos humanos comprende aquellos reconocidos en convenciones internacionales.	No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

Artículo 16 Principio de legalidad. Protección de datos personales. Derechos de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición con respecto a datos personales. Orden de aprehensión. Flagrancia. Caso urgente. Plazo máximo de detención ante el Ministerio Público. Delincuencia organizada. Arraigo. Orden de cateo. Intervención de comunicaciones. Juez de control. Visitas domiciliarias.	
Texto original	Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querella de un hecho determinando que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la

	autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposicioies (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.
3 de febrero de 1983 Se dispone la inviolabilidad de la correspondencia, así como derechos y restricciones para los militares en relación con los particulares.	… … La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley. En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.
3 de septiembre de 1993 Se redefinen los requisitos para la emisión de la orden de aprehensión (sustituyendo la referencia al cuerpo del delito por la alusión a los elementos que integran el tipo penal) y para la detención en caso urgente. Se establece la obliga-	Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia, acusación o querella de un hecho determinado que la ley señale como delito, sancio-

ción de la autoridad que ejecute una orden de aprehensión de poner inmediatamente a la persona a disposición del juez, y tratándose de detención en flagrancia, ante el Ministerio Público. Se prevé el deber del juez de calificar la detención y se define el plazo máximo de detención ministerial.	nado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten los elementos que integran el tipo penal y la probable responsabilidad del indiciado. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder. En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal. En toda orden de cateo, sólo... … … …

3 de julio de 1996 Se incorpora la inviolabilidad de comunicaciones y las bases para autorizar la intervención de éstas.	… … … … … … … … Las comunicaciones privadas son inviolables. La Ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente, por escrito, deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. … …
8 de marzo de 1999 Se omite la referencia a la acusación como requisito de procedibilidad y se reincorpora la acreditación del cuerpo del delito como fundamento de la orden de aprehensión.	… No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado.

	… … … … … … … …
18 de junio de 2008 Se reconfiguran los requisitos para la emisión de la orden de aprehensión; se define la flagrancia y la delincuencia organizada; se dota de fundamento constitucional al arraigo; se establecen supuestos de recepción judicial de comunicaciones privadas y se dispone la existencia de jueces de control.	… No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querella de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. … Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención. … … La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exis-

	ta riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días. Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia. … En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, *a solicitud del Ministerio Público*, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacía de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley. Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación

	privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor. Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes. Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos. … …
1 de junio de 2009 Se reconoce el derecho a la protección de datos personales y los derechos de acceso, rectificación y cancelación de ésos, así como el de oposición.	… Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley,

	la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. ... ...

Artículo 17 Prohibición de justicia por propia mano. Acceso a la justicia. Acciones colectivas. Mecanismos alternativos de solución de controversias. Independencia judicial. Defensoría pública. Prohibición de prisión por deudas civiles.	
Texto original	Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Los tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

17 de marzo de 1987 Se señala el deber de los jueces de expedir sus sentencias de manera pronta, completa e imparcial. Se ordena establecer los medios necesarios para garantizar la independencia judicial.	Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil.
18 de junio de 2008 Se establecen las bases constitucionales de los mecanismos alternativos de solución de controversias y del servicio de defensoría pública de calidad, así como el servicio profesional de carrera para los defensores públicos. Se introduce el deber de explicar en audiencia pública las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales.	… … Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes. … La Federación, los Estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. …

29 de julio de 2010 Se dota de fundamento constitucional a las acciones colectivas.	… … El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos. … … … … …
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	… … … … … … La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público. …

Artículo 18 Prisión preventiva. Sistema penitenciario y reinserción social. Sistema integral de justicia para adolescentes. Traslado de sentenciados. Centros especial de reclusión y restricción de comunicaciones a internos.	
Texto original	Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de

	ésta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal –colonias penitenciarias o presidios– sobre la base del trabajo como medio de regeneración.
23 de febrero de 1965 Se erige como fin del sistema penal la readaptación social del delincuente y se alude a los medios para lograr tal propósito: trabajo (ya previsto desde el texto original), capacitación para el mismo y educación; se establecen lugares de reclusión especiales según el sexo de los reclusos; se dota de fundamento constitucional a los convenios de ejecución en centros federales de penas impuestas por autoridades locales, y se dispone el establecimiento de instituciones especiales para menores infractores.	Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Los Gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal. La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.
4 de febrero de 1977 Se prevé la posibilidad de trasladar a México, para la ejecución de sus condenas, a reos mexicanos recluidos en otros países y de reos extranjeros a sus países de	… … … … Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la Re-

origen o residencia para el mismo efecto.	pública para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos de orden federal en toda la República, o del fueron común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos Tratados. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.
14 de agosto de 2001 Se consagra el derecho de los sentenciados de compurgar sus condenas en los centros penitenciarios más cercanos a sus domicilios.	… … … … … Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social. … …
12 de diciembre de 2005 Se establecen las bases del sistema integral de justicia para menores de edad.	… … … La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta ti-

	pificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social. La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves. … …

18 de junio de 2008 Se adopta como fin del sistema penitenciario –ya no del sistema penal– la reinserción social del sentenciado y se incluye a la salud y al deporte como medios para lograr tal objetivo; se autoriza la celebración de convenios para que condenados por delitos federales compurguen sus sentencias en centros locales; se establecen restricciones para procesados y sentenciados por delincuencia organizada y el fundamento constitucional de los centros especiales de reclusión.	Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. … … … Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso. Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin

	de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad. Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.
10 de junio de 2011 Se incorpora el respeto a los derechos humanos como medio para lograr la reinserción social.	… El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. … … … … … … …
2 de julio de 2015 Las bases constitucionales del sistema integral de jus-	… … …

ticia para adolescentes se adecuan al modelo de enjuiciamiento penal introducido con la reforma del 18 de junio de 2008 y a la terminología de la reforma del 10 de junio de 2011.	La Federación y las entidades federativas establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. ... Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. … … …

29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	… … La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. … … … … …

Artículo 19 Auto de formal prisión-auto de vinculación a proceso. Prisión preventiva. Reglas especiales para la delincuencia organizada. Prohibición de maltrato en la aprehensión y la prisión, así como de actos de molestia ilegales, gabelas y contribuciones.	
Texto original	Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expre-

	sarán: el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten. Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.
3 de septiembre de 1993 Se modifican las condiciones de fondo para la emisión del auto de formal prisión (que incluyen la acreditación de los elementos del tipo penal, en sustitución del cuerpo del delito); se establecen las consecuencias del vencimiento del plazo de detención judicial sin que se emita la mencionada resolución y se da fundamento al auto de sujeción a proceso.	Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del término de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión y siempre que de lo actuado aparezcan datos suficientes que acrediten los elementos del tipo penal del delito que se impute al detenido y hagan probable la responsabilidad de éste. La prolongación de la detención en perjuicio del inculpado será sancionada por la ley penal. Los custodios que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión dentro del plazo antes señalado, deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes pondrán al inculpado

	en libertad. Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de averiguación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. Todo maltratamiento…
9 de marzo de 1999 Se modifican los requisitos de fondo del auto de formal prisión (reponiendo la referencia al cuerpo del delito). Se autoriza la prórroga del plazo máximo de detención judicial antes de que se dicte dicho auto, a petición del indiciado.	Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del indiciado. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. … …

18 de junio de 2008 Se sustituye el auto de formal prisión por el de vinculación a proceso y se modifican los requisitos de fondo para su emisión; se establecen nuevas bases de la prisión preventiva, incluyendo su modalidad oficiosa, y se señalan reglas especiales para la delincuencia organizada.	Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso. El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto

	de vinculación a proceso y del que decrete la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad. Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente. Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal. Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.
14 de julio de 2011 Se incorpora la trata de personas como hipótesis de prisión preventiva oficiosa.	… El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

	El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. … … … … …

Artículo 20 Principios del proceso penal. Derechos del indiciado y del procesado. Derechos de víctimas y ofendidos.	
Texto original	En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías: I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla. II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.

	III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria. IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa. V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtenes (sic) de los reglamentos gubernativos y de policía, el solicite, (sic) siempre que se encuentren en el lugar del proceso.[1] VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación. VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

[1] Este texto fue corregido por una fe de erratas publicada el 6 de febrero de 1917 para quedar como sigue: "Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso".

	VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo. IX. Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite. X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.
2 de diciembre de 1948 Se modifica el requisito de punibilidad para la procedencia de la libertad bajo fianza; asimismo, se amplía el límite máximo de la caución.	En todo juicio de orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad bajo fianza que fijará el juez tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito merezca ser castigado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, y sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva, a disposición de

	la autoridad u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del juez en su aceptación. En ningún caso la fianza o caución será mayor de $250,000.00, a no ser que se trate de un delito que represente para su autor un beneficio económico o cause a la víctima un daño patrimonial, pues en estos casos la garantía será, cuando menos, tres veces mayor al beneficio obtenido o al daño ocasionado. II. a X. …
14 de enero de 1985 Se redefinen los límites de la caución a imponer para obtener la libertad durante el proceso, tomando en cuenta las modalidades del delito imputado.	En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías: I. Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad provisional bajo caución, que fijará el Juzgador, tomando en cuenta sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito, incluyendo sus modalidades, merezca ser sancionado con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva, a disposición de la autoridad judicial, u otorgar otra caución bastante para asegurarla, bajo la responsabilidad del Juzgador en su aceptación. La caución no excederá de la cantidad equivalente a la percepción durante dos años del salario mínimo general vigente en el lugar en que se cometió el delito. Sin embargo, la Autoridad Judicial, en virtud de la especial gravedad del delito, las particulares circunstancias personales del imputado o de la víctima, mediante resolución motivada, podrá incrementar el monto de la caución hasta la cantidad equivalente a la percepción durante cuatro años del salario mínimo vigente en el lugar en que se cometió el delito.

	Si el delito es intencional y representa para su autor un beneficio económico o causa a la víctima daño y perjuicio patrimonial, la garantía será cuando menos tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios patrimoniales causados. Si el delito es preterintencional o imprudencial, bastará que se garantice la reparación de los daños y perjuicios patrimoniales, y se estará a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores. II. a X. …
3 de septiembre de 1993 Se redefinen las bases para la procedencia de la libertad bajo caución; se prohíbe expresamente la intimidación y la tortura; se niega valor probatorio a la confesión rendida ante autoridad distinta al Ministerio Público o el juez y sin la presencia de defensor; se extiende el ámbito del derecho del procesado al careo y del derecho de defensa, que debe ser adecuada; se autoriza la ampliación del plazo máximo para emitir sentencia cuando la prolongación del proceso se deba al ejercicio de este último derecho; se establece el derecho del inculpado a ser informado de los derechos que se le reconocen, desde el inicio del proceso; se extiende la aplicación de ciertas garantías a la averiguación previa y se consagran algu-	En todo proceso de orden penal, tendrá el inculpado las siguientes garantías: I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando se garantice el monto estimado de la reparación del daño y de las sanciones pecuniarias que en su caso puedan imponerse al inculpado y no se trate de delitos en que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. El monto y la forma de caución que se fije deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá disminuir el monto de la caución inicial; El juez podrá revocar la libertad provisional cuando el procesado incumpla en forma grave con cualquiera de las obligaciones que en términos de ley se deriven a su cargo en razón del proceso; II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor carecerá de todo valor probatorio; III. …

nos derechos de víctimas y ofendidos.	IV. Siempre que lo solicite, será careado en presencia del juez con quienes depongan en su contra; V. … VI. … VII. … VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y, X. … Las garantías previstas en las fracciones V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en las fracciones I y II no estará sujeto a condición alguna. En todo proceso penal, la víctima o el ofendido por algún delito, tendrá derecho a recibir asesoría jurídica, a que se le satisfaga la reparación del daño cuando proceda, a coadyuvar con el Ministerio Público, a que se le preste atención médica de urgencia cuando la requiera y, los demás que señalen las leyes.

3 de julio de 1996 Se redefinen las bases para la procedencia de la libertad bajo caución y se extiende su aplicación a la averiguación previa.	… I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad. El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado. La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional; II. a X. … Las garantías previstas en las fracciones I, V, VII y IX también serán observadas durante la averiguación previa, en los términos y con los requisitos y límites que las leyes establezcan; lo previsto en la fracción II no

	estará sujeto a condición alguna. …
21 de septiembre de 2000 Se crea un apartado B, que establece diversos derechos de víctimas y ofendidos.	En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías: A. Del inculpado: I. a III. … IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra, salvo lo dispuesto en la fracción V del Apartado B de este artículo; V. a X. … … B. De la víctima o del ofendido: I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño y el juzgador no podrá absolver al sen-

	tenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; V. Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.
18 de junio de 2008 Se establecen los principios del sistema penal acusatorio; se modifican los apartados referentes a los derechos del imputado, de la víctima y del ofendido, y se establecen diversas excepciones tratándose de delincuencia organizada.	El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. A. De los principios generales: I. El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen; II. Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica; III. Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo; IV. El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La

	presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral; V. La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente; VI. Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución; VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad; VIII. El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado; IX. Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y X. Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio. B. De los derechos de toda persona imputada:

	I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; II. A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio; III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador. La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada; IV. Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley; V. Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal esti-

	me que existen razones fundadas para justificarlo. En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra; VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

	También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo. La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención. C. De los derechos de la víctima o del ofendido: I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal; II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

	Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa; III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria. La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño; V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño.

14 de julio de 2011 Se reconoce el derecho de las víctimas y ofendidos del delito de trata de persona al resguardo de su identidad y otros datos personales.	… A. ... B. ... C. ... I. a IV. ... V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. … VI. a VII. …
Artículo 21 Persecución de los delitos. Imposición de penas. Acción penal. Juez de control. Sanciones administrativas. Criterios de oportunidad. Corte Penal Internacional. Seguridad pública.	
Texto original	La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impues-

	to, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.
3 de febrero de 1983 Se reduce la duración máxima del arresto que sustituye a la multa, en caso de incumplimiento de ésta, y se restringe el monto de la multa en algunos supuestos.	La Imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.
31 de diciembre de 1994 Se habilita la posibilidad de recurrir judicialmente las resoluciones del Ministerio Público sobre no ejercicio y desistimiento de la acción penal y se establecen las bases del sistema nacional de seguridad pública, que se define como una función a cargo de los tres órdenes de gobierno.	… … … Las resoluciones del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas

	competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.
3 de julio de 1996 Se alude a la investigación de los delitos como función del Ministerio Público y se define la labor de la policía como auxiliar de éste.	La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. … … … … …
20 de junio de 2005 Se faculta al Ejecutivo federal para reconocer en cada caso, con aprobación del Senado, la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.	… … … … El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. … …

18 de junio de 2008 Se elimina la inmediatez del mando del Ministerio Público sobre la policía; se introduce la acción penal ejercida por particulares; se fija la competencia judicial para la modificación y ejecución de las penas; se permite la adopción de criterios de oportunidad; se introduce el trabajo a favor de la comunidad como sanción administrativa, y se redefinen las bases del sistema nacional de seguridad pública.	La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

	La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema. c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

	d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública. e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	… … … … … … … … La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. ...

	... a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. b) a e) ...

Artículo 22 Penas proscritas. Principio de proporcionalidad de las penas. Actos no considerados confiscatorios. Extinción de dominio.	
Texto original	Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.
28 de diciembre de 1982 No se considerará confiscación el decomiso de bie-	Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cuales-

nes con motivo de enriquecimiento ilícito.	quiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuesto o multas, ni el decomiso de los bienes en caso del enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109. Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.
3 de julio de 1996 No se considerará confiscación el decomiso de bienes que sean propiedad de los sentenciados por delincuencia organizada o respecto de los cuales éstos se conduzcan como dueños, si no acreditan su legítima procedencia.	… No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado, por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes. …
8 de marzo de 1999	… …

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de los bienes que causen abandono.	No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada, siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe. …
9 de diciembre de 2005 Se abole la pena de muerte, en concordancia con la reforma al artículo 14.	Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. … … *Se deroga el párrafo cuarto.*
18 de junio de 2008 Se consagra el principio de proporcionalidad de las penas con respecto al delito que se sancione y al bien jurídico afectado; se	Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien ju-

elimina la expresa alusión al carácter judicial de la decisión que aplica los bienes de una persona al pago de multas o impuestos; se elimina el fundamento del decomiso de bienes vinculados con la delincuencia organizada, y se establecen las bases de la extinción de dominio a través de un procedimiento jurisdiccional autónomo.	rídico afectado. No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas: I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal; II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, respecto de los bienes siguientes: a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior. c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo no-

	tificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo. d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño. III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes.
25 de mayo de 2015 Se introduce el enriquecimiento ilícito como hipótesis de procedencia de la extinción de dominio.	… … I. ... II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: a) a d) ... III. ...

Artículo 23 Instancias en materia penal. Ne bis in idem. Prohibición de absolución de la instancia.	
Texto original	Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

Artículo 73, fracción XXI Facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia penal	
Texto original	Art. 73.- El Congreso tiene facultad: XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
3 de julio de 1996 Facultad de las autoridades federales para conocer de delitos locales.	Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales;
28 de noviembre de 2005 Facultad de las autoridades locales para conocer de delitos federales.	… … En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;
18 de junio de 2008 Federalización de la normativa sobre delincuencia organizada	Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada. … …
4 de mayo de 2009 Ley general en materia de secuestro.	Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir una ley general en materia de secuestro, que establezca, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. ... ...

14 de julio de 2011 Ley general en materia de trata de personas.	Para establecer los delitos y las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; expedir leyes generales en materias de secuestro, y trata de personas, que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios; así como legislar en materia de delincuencia organizada. … …
25 de junio de 2012 Se faculta a las autoridades federales para conocer de delitos contra periodistas o que afecten el derecho de información o las libertades de expresión e imprenta.	… Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. …
8 de octubre de 2013 Se atribuye al Congreso de la Unión la facultad de expedir la normativa procesal y ejecutiva penal, así como la referente a los mecanismos de solución de controversias.	Para expedir: a) Las leyes generales en materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios; b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

	c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;
10 de febrero de 2014 Ley general en materia de delitos electorales.	… a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones. … … … … …
2 de julio de 2015 Ley nacional de justicia para adolescentes.	… … … … c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. … ...

10 de julio de 2015 Se autoriza al Congreso para expedir diversas leyes generales, considerando tanto hipótesis previamente señaladas como nuevos supuestos.	… a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materia de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral. … … … … …
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	… … Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; … … … …

Artículo 73, fracción XXIX-X Ley general de víctimas	
Texto original Fracción incorporada el 25 de julio de 2016, para facultar al Congreso de la Unión a legislar sobre derechos de las víctimas.	Para expedir la ley general que establezca la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de las víctimas.

Artículo 89, fracción XIV Indulto	
Texto original	Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.
8 de octubre de 1974 Se adecua el artículo con motivo de la transformación de los territorios federales en entidades federativas.	Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
29 de enero de 2016 El Presidente de la República pierde la facultad de indultar a los sentenciados por delitos sujetos a la competencia local cometidos en la Ciudad de México.	Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales;

Artículo 102, apartado A Procuraduría General de la República-Fiscalía General de la República	
Texto original	La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal;

	y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes. El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.
11 de septiembre de 1940 Se establece que el nombramiento y remoción de los funcionarios del Ministerio Público deberá hacerse de conformidad con la ley respectiva, y no libremente.	La Ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte de Justicia. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los Tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acre-

	diten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus Agentes. El Procurador General de la República será el Consejero Jurídico del Gobierno; tanto él como sus Agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.
25 de octubre de 1967 Se autoriza al Procurador General para intervenir por medio de sus agentes en los asuntos en los que la Federación fuese parte y en los relacionados con diplomáticos y cónsules.	La ley organizará al Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que acrediten la responsabilidad de éstos;

	hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes. El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones.
28 de enero de 1992 El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B, que desde entonces contiene las bases constitucionales de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos.	(Esta reforma no se transcribe por no referirse directamente a la materia penal).
31 de diciembre de 1994 Se faculta al Senado para ratificar el nombramiento del Procurador General y se señalan los requisitos que se deberán cumplir para	A.- La ley organizará el Ministerio Publico de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Fede-

ocupar ese cargo; se indica la obligación del Procurador de intervenir personalmente en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, y se transfiere su función de consejero jurídico a una dependencia del Ejecutivo.	ral con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo. … El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución. … El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley. B. . . .
13 de septiembre de 1999 Reforma al apartado B.	(No se transcribe por no referirse directamente a la materia penal).
10 de junio de 2011 Reforma al apartado B.	(No se transcribe por no referirse directamente a la materia penal).

10 de febrero de 2014 La Procuraduría General de la República se transforma en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República y se establecen sus bases.	A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios. Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal. Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna. II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado. III. El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.

	En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I. Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva. IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción. V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General. VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley. Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine

	La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión. El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. B. ...
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. … … I. a VI. …

	Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine. … … … … B. … (Se reforman algunos extremos del apartado B, pero no se transcriben por no corresponder directamente a la materia pena).

Artículo 108 Definición de servidor público. Inmunidad parcial del Presidente de la República. Responsabilidad de servidores públicos locales. Declaración patrimonial y de intereses	
Texto original	Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tie-

	mpo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.
28 de diciembre de 1982 Se define el concepto de servidor público para efectos del título; se amplía el catálogo de servidores públicos locales a los que se puede atribuir responsabilidad por ilícitos del orden federal, y se dispone que las constituciones locales deberán establecer la definición de servidores públicos para efectos de responsabilidades a cargo de éstas.	Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común. Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.
31 de diciembre de 1994 Se establece la responsabilidad de los miembros de los consejos de la judicatura locales.	... ... Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miem-

	bros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. …
22 de agosto de 1996 Se considera a los servidores públicos del Instituto Federal Electoral como sujetos de la responsabilidad regulada en la Constitución.	Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. … … …
13 de noviembre de 2007 Se dispone que los trabajadores del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los organismos constitucionales autónomos serán sujetos de la responsabilidad regulada en la Constitución.	Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. …

	... ...
7 de febrero de 2014 Se prevé que los miembros de los organismos constitucionales autónomos locales estarán sujetos a la responsabilidad regulada en la Constitución.	… … Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. …
17 de junio de 2014 Los integrantes de los ayuntamientos quedan sujetos a la responsabilidad regulada en la Constitución.	… … Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los ayuntamientos, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. …
26 de mayo de 2015	... ...

Los servidores públicos locales serán responsables por manejo indebido de los recursos y de la deuda públicos.	Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.
27 de mayo de 2015 Se establece la obligación de los servidores públicos de presentar una declaración patrimonial y de intereses.	… … … … Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. ... Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros

	de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo y aplicación indebidos de fondos y recursos federales. Las Constituciones de las entidades federativas precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública. ...

Artículo 109 Responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos y de particulares que incurran en actos de corrupción y en faltas administrativas graves	
Texto original	Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

	En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratare de un delito oficial.
28 de diciembre de 1982 Se determina el régimen de responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos.	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

	El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, ad-

	adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.
27 de mayo de 2015 Se reconfiguran las bases del régimen de responsabilidades de servidores públicos (principalmente de carácter administrativo). Se elimina el requisito de incremento patrimonial sustancial para la existencia de enriquecimiento ilícito. Se incluyen atribuciones jurisdiccionales de tribunales administrativos en relación con faltas graves de particulares; asimismo, nuevas facultades de la Auditoría Superior de la Federación.	Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas. II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable. Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos,

	cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan; III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de la Federación, se observará lo previsto en el artículo 94 de esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

	La ley establecerá los supuestos y procedimientos para impugnar la clasificación de las faltas administrativas como no graves, que realicen los órganos internos de control. Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución. Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y IV. Los tribunales de justicia administrativa impondrán a los particulares que intervengan en actos vinculados con faltas administrativas graves, con independencia de otro tipo de responsabilidades, las sanciones económicas; inhabilitación para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas; así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública o a los entes públicos federales, locales o municipales. Las personas morales serán sancionadas en los términos de esta fracción cuando los actos vinculados con faltas administrativas graves sean realizados por personas físicas que actúen a nombre o representación de la persona moral y en beneficio de ella.

	También podrá ordenarse la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la Hacienda Pública o a los entes públicos, federales, locales o municipales, siempre que la sociedad obtenga un beneficio económico y se acredite participación de sus órganos de administración, de vigilancia o de sus socios, o en aquellos casos que se advierta que la sociedad es utilizada de manera sistemática para vincularse con faltas administrativas graves; en estos supuestos la sanción se ejecutará hasta que la resolución sea definitiva. Las leyes establecerán los procedimientos para la investigación e imposición de las sanciones aplicables de dichos actos u omisiones. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas en las fracciones anteriores se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo. En el cumplimiento de sus atribuciones, a los órganos responsables de la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción no les serán oponibles las disposiciones dirigidas a proteger la secrecía de la información en materia fiscal o la relacionada con operaciones de depósito, administración, ahorro e inversión de recursos monetarios. La ley establecerá los procedimientos para que les sea entregada dicha información.

	La Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, podrán recurrir las determinaciones de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de conformidad con lo previsto en los artículos 20, Apartado C, fracción VII, y 104, fracción III de esta Constitución, respectivamente. La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo 110 Juicio político	
Texto original	No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño del algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.
28 de diciembre de 1982 Se establecen las bases constitucionales del juicio político.	Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del

	Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de

	los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.
10 de agosto de 1987 Se amplía el número de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político.	Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo; los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. … … … … …
31 de diciembre de 1994 Se amplía el número de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político.	Podrán ser sujetos de juicio político los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del

	Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. … … … …
22 de agosto de 1996 Se amplía el número de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político.	Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los

	Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. … … … … …
2 de agosto de 2007 Se elimina del catálogo de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político a los Jefes de Departamento Administrativo.	Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. … … … … …
7 de febrero de 2014 Se amplía el número de servidores públicos que pueden ser sometidos a juicio político.	Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del

	Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. … … … …

10 de febrero de 2014 Se incluye a otros servidores públicos en el conjunto de funcionarios que pueden ser sometidos a juicio político; se sustituye al Procurador General por el Fiscal General y al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral.	Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. … … … … …
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades

	y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos. Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda. … … … …

Artículo 111 Declaración de procedencia	
Texto original	De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras parte del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración o inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

	Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados, los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una Comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley sobre responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.
20 de agosto de 1928 Se faculta a las Cámaras de Diputados y de Senadores para destituir por mala conducta a diversos integrantes del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal y Territorios Federales a petición del Presidente de la República.	De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.

	Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del 109 las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de se trate. El Congreso de la Unión expedirá a la mayor brevedad una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un jurado popular, en los términos que para los delitos de imprenta, establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, y de los Jueces del Orden Común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos si la

	Cámara de Diputados, primero y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación.
21 de septiembre de 1944 Se dispone que el Presidente de la República debe oír a los funcionarios judiciales antes de solicitar su destitución a la Cámara de Diputados.	… … … … … … El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.
8 de octubre de 1974 Se adecua el artículo con motivo de la transformación de los territorios federales en entidades federativas.	… … … … El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una Ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los mi-

	nistros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, y de los jueces del orden común del Distrito Federal. En estos casos, si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a una nueva designación. …
28 de diciembre de 1982 Se establecen las bases constitucionales de la declaración de procedencia para el enjuiciamiento penal de diversos servidores públicos.	Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

	Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable. Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. Las declaraciones y resoluciones de la Cámaras de Diputados Senadores son inatacables. El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto. En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia. Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

	Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.
10 de agosto de 1987 Se amplía el catálogo de autoridades cuya persecución penal requiere declaración de procedencia.	Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. … … … … … … … … …
31 de diciembre de 1994 Se amplía el catálogo de autoridades cuya persecución penal requiere declaración de procedencia.	Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

	… … … Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. … … … … …
22 de agosto de 1996 Se amplía el catálogo de autoridades cuya persecución penal requiere declaración de procedencia.	Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobiernodel Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. …

	… … … … … … … …
2 de agosto de 2007 Se elimina a los Jefes de Departamento Administrativo del conjunto de autoridades cuya persecución penal requiere declaración de procedencia.	Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador Generalde la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. … … … … … … … … …
7 de febrero de 2014 Se amplía el catálogo de autoridades cuya persecución penal requiere declaración de procedencia.	Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios

	de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente, los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral y los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. ... ... Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. ... ...

10 de febrero de 2014 Se sustituye al Procurador General por el Fiscal General y al Instituto Federal Electoral por el Instituto Nacional Electoral en la relación de servidores públicos cuya persecución penal requiere declaración de procedencia. Se elimina del catálogo a los comisionados del organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional.	Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Fiscal General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. … … … … … … … … …
29 de enero de 2016 Se adecua el artículo con motivo de la transformación del Distrito Federal en una entidad federativa llamada Ciudad de México.	Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

	... ... Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, en su caso los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, y los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. ... ...

Artículo 112 Declaración de procedencia	
Texto original	Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.
28 de diciembre de 1982 Se requiere declaración de procedencia sólo cuando el servidor público se encuentre en funciones.	No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo. Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113 Responsabilidad administrativa de los servidores públicos-Sistema Nacional Anticorrupción	
Texto original	La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.
28 de diciembre de 1982 Se establecen los principios rectores del desempeño de los servidores públicos y las bases para atribuirles responsabilidad administrativa.	Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.
14 de junio de 2002 Se establece un derecho de indemnización a favor de los particulares con motivo de la actividad administrativa irregular del Estado.	… La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

27 de mayo de 2015 Se definen las bases del Sistema Nacional Anticorrupción.	El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas: I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana; II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley: a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales; b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

	c) La determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; d) El establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; e) La elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia. Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas. Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Artículo 114 Límites temporales a la responsabilidad política, penal y administrativa de los servidores públicos	
Texto original	En demandas del orden civil, no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario público.

28 de diciembre de 1982 Se señalan los límites temporales dentro de los cuales se puede exigir responsabilidad de carácter político, penal y administrativo a los servidores públicos.	El Procedimiento de Juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un periodo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento. La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111. La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años
27 de mayo de 2015 Se amplía al tiempo requerido para la prescripción de la responsabilidad por infracciones administrativas graves.	… … La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a siete años.

El sistema penal en la Constitución

Fue editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México, la Secretaría de Gobernación,
y el Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam.
Se terminó de imprimir en 2016 en Talleres
Gráficos de México, Av. Canal del Norte,
núm. 80, Col. Felipe Pescador,
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
Ciudad de México.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares
encuadernados en cartoné y 100 en tela.

Como parte de las actividades para conmemorar el Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) tiene la satisfacción de publicar la serie "Grandes Temas Constitucionales", en coedición con la Secretaría de Gobernación y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

En ella destacados especialistas aportan su interpretación sobre las diversas materias contenidas en la Constitución, tanto en su parte dogmática, sobre los derechos fundamentales, como en su parte orgánica, sobre la distribución de las funciones en el Estado mexicano.

El INEHRM se complace en poner a disposición del público lector la serie "Grandes Temas Constitucionales" que forma parte de la colección "Biblioteca Constitucional", creada en el marco de la conmemoración de la Constitución que nos rige desde 1917. El conocimiento de los temas constitucionales fortalece a nuestra ciudadanía y a la democracia como forma de vida.










